

CONVERGENCIA E INSTITUCIONALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

José Miguel Salazar*

* Secretario Ejecutivo. Consejo Superior de Educación. Chile.

RESUMEN

El presente artículo intenta dar cuenta del marco institucional en que la convergencia tiene lugar en el sistema de educación superior chileno. Para ello, efectúa una breve caracterización de la idea de convergencia, para luego entregar ejemplos concretos de cómo ella toma forma. Posteriormente, hace referencia al marco jurídico que habilita mecanismos e instituciones públicas para que se produzca convergencia en la educación superior. Finalmente, describe las entidades estatales más relevantes en esta materia (el Consejo de Rectores, la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, el Consejo Superior de Educación y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica), indicando sus características principales, y las funciones y actividades que llevan a cabo en el área.

ABSTRACT

This paper tries to show the institutional frame within which convergence takes place in the Chilean higher educational system. It offers a brief characterization of the idea of convergence, gives concrete examples of how it takes place, and refers to the legal frame that enables it to happen in public institutions. Finally, it describes the most outstanding state entities in terms of convergence (the Rectors's Council, The Higher Education Division of the Ministry of Education, the Superior Council of Education and the Scientific and Technological Investigation National Committee), and indicates its characteristics, as well as the functions and activities that take place in the area.

CONVERGENCIA E INSTITUCIONALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Quizás como nunca antes, las instituciones de educación superior han tomado conciencia de la necesidad de establecer vínculos para hacer frente a los desafíos que deben encarar para dar cumplimiento a su misión en un contexto cambiante.

Ya sea para colaborar en búsqueda del mejoramiento mutuo o para definir condiciones bajo las cuales la competencia entre ellas resulte posible, deben establecer o tomar parte en variados mecanismos de comunicación y diálogo que se articulen esporádica o permanentemente.

En un medio que atiende a 520.000 estudiantes en programas técnicos, profesionales y de pregrado, y que reúne a 63 universidades, 51 institutos profesionales y 115 centros de formación técnica, contar con amplios y fluidos vínculos en distintos niveles y participar en instancias de diálogo, análisis y coordinación se imponen como desafíos prioritarios, ya sea para llevar a cabo procesos y acciones de beneficio común o para enfrentar los requerimientos de diversos grupos de interés, del Estado y de la sociedad civil en su conjunto. Ello toma especial relevancia considerando la limitada información disponible y los rápidos cambios que está experimentando la educación superior en muchos países, así como la evidente expansión del fenómeno de la educación transnacional.

Pero también las instituciones compiten entre ellas en la medida en que imparten programas del mismo tipo¹, tratan de captar a los

1 Efectivamente, la oferta de programas universitarios de pregrado se concentra en ocho áreas bien definidas, como han constatado las diversas publicaciones estadísticas que se realizan en el país: agropecuaria, arte y arquitectura, ciencias básicas, ciencias sociales, derecho, humanidades, educación, tecnología, salud y administración y comercio.

mejores alumnos, intentan formar los cuerpos docentes más competentes o tener el mejor acceso a los recursos públicos y privados disponibles, de forma que lo logrado por una afecta a las demás en términos de expectativas insatisfechas, proyecciones que deben ser ajustadas y proyectos de desarrollo que deben revisarse.

En ese contexto, cobran especial relevancia los distintos niveles de convergencia y colaboración que se plantean entre las instituciones, dado que ellos permiten definir mecanismos para mejorar la competencia que se lleva a cabo en el nuevo mercado educacional, para tener un mejor y más profundo conocimiento del área, y para dar respuestas más integrales a los requerimientos de la sociedad civil, asumiendo las expectativas de los estudiantes y sus familias; de las empresas y sus demandas de fuerza laboral más calificada y mejores procesos productivos; y del Estado para garantizar la fe pública comprometida en el tema de cómo asegurar el debido uso de los recursos estatales asignados al sistema.

En esa perspectiva, el presente trabajo aborda, en una visión panorámica y general, la convergencia que se produce entre las instituciones de educación superior y la evolución y alcance que ha tenido en Chile a la fecha.

Una idea de convergencia

La convergencia puede ser entendida como una relación entre pares, que se reconocen como tales en la medida en que acuerden atender una finalidad compartida o una necesidad común, utilizando mecanismos de comunicación, encuentro o institucionalización para que tal relación se exprese y pueda ser promovida por los mismos pares, por algunos de ellos o por un tercero que la articule según sus propios intereses, necesidades o deberes. Además, puede ser esporádica, permanente o por un período determinado pudiendo, en este último caso, estar asociada a un plazo o a la existencia de una determinada circunstancia. A su vez, puede traducirse en el diseño y realización de actividades conjuntas, asociadas o de interés común, incluyendo la definición de pautas de conducta para los pares o para otras personas u organismos, entre los que cabe considerar al Estado. Finalmente, puede apuntar a la definición de mecanismos de

colaboración mutua o a favor de otros, o a que la competencia tenga lugar entre pares.

Al interior del sistema se pueden advertir distintas modalidades de confluencia entre las instituciones que lo conforman, que reúnen algunas o varias de las características antes señaladas. En efecto, en la medida en que propenda a la estabilidad, puede ser institucionalizada, generando instancias estables desde las cuales se planifica y administra, como ocurre, por ejemplo, con el Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior (CONIFOS), el Consorcio de Universidades Estatales, la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) y la Corporación de Universidades Privadas, constituidas con el propósito de generar una posibilidad permanente y amplia de encuentro y diálogo, y decidir cursos de acción de interés común.

A su vez, las instituciones pueden llevar a cabo acciones de convergencia en campos más específicos, como aquellas asociadas a las distintas áreas del conocimiento que las universidades desarrollan, ejemplo de lo cual son, entre otros, el Consejo de Decanos de Facultades de Educación, el Consejo de Decanos de Facultades de Ingeniería de las Universidades Chilenas (CONDEFI), el Colegio de Decanos de Agronomía de las Universidades Chilenas, el Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Naturales y Exactas, y la Asociación de Facultades de Medicina de Chile (ASOFAMECH), organismos integrados por los correspondientes directivos superiores de las facultades universitarias con el propósito de aunar criterios, realizar estudios y acciones de interés común en los ámbitos de formación que cada una aborda.

Por otra parte, la convergencia también puede darse en acciones de un alcance más amplio que el del sistema de educación chileno (como ocurre con el Centro Interuniversitario de Desarrollo –CINDA– y el Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica –CRISCOS–, entidades que propenden a fomentar vínculos internacionales de las universidades chilenas, integrándolas en grupos de acción más amplios) o en áreas relacionadas con desarrollo de las tecnologías de la información (ejemplos de lo cual son la Corporación Red Universitaria Nacional –REUNA– y la Sociedad Anónima Universia Chile).

Asimismo, la convergencia puede darse esporádica o permanentemente a propósito de la intervención de una entidad distinta de los pares, que genera espacios o provoca situaciones propicias para que se produzca, sea ése su objetivo o no, como ocurrió, temporalmente, con los comités técnicos constituidos por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) para el diseño de criterios de evaluación de carreras y programas de pregrado, o con la participación permanente que se ha dado a las instituciones de educación superior en el portal Educar Chile, puesto en marcha por la Fundación Chile y el Ministerio de Educación para contribuir al mejoramiento de la educación en todos sus niveles, ámbitos y modalidades, y ampliar las oportunidades educacionales de la población.

Finalmente, puede existir una convergencia dirigida, en la medida en que una entidad ajena a las instituciones defina y administre instancias de convergencia entre ellas. Así ocurre, por ejemplo, con el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, organismo público creado por ley y presidido por el Ministro de Educación, cuya función consiste en coordinar las actividades de sus integrantes en todos sus aspectos, y con la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, que articula diversas instancias de este tipo dando cumplimiento a su obligación legal de establecer relaciones institucionales con los establecimientos de educación superior que cuentan con reconocimiento oficial.

En consecuencia, la convergencia que se produzca entre las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica asumirá distintas formas, en función de los objetivos que defina y de las finalidades que persiga el que la promueve, si bien su efectividad quedará entregada, en último término, a la legitimidad que cada curso de acción adquiera entre quienes participen en él.

Marco regulador y convergencia

Desde 1981, el ordenamiento jurídico autoriza al Estado y a los privados para crear instituciones de educación superior reconocidas oficialmente, si bien ello no obsta para que el mismo reconocimiento se confiera a las universidades creadas con anterioridad.

Las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, sean públicos o privados, gozan de libertad de asociarse para el cumplimiento de sus fines, en cuanto grupos intermedios de la sociedad, conforme a las normas de la Constitución. Además, ésta las dota de las libertades de emitir opinión y de informar para garantizar, entre otros aspectos, que las asociaciones que constituyan sean efectivamente independientes y respondan a sus propios intereses. Tal facultad, incluso, alcanza a las universidades estatales, por mandato expreso del legislador.

Por su parte, la misma Constitución encomienda a la sociedad civil que contribuya al desarrollo y perfeccionamiento de la educación, y al Estado que fomente su desarrollo en todos los niveles, estimule la investigación científica y tecnológica, la creación artística, y proteja e incremente el patrimonio cultural de la Nación. Una de las formas en que tales deberes pueden ser cumplidos es mediante la promoción de mecanismos e instancias de integración entre las instituciones de educación superior, y entre éstas y la sociedad civil, a través de acciones tendientes a la formación de asociaciones esporádicas o permanentes, incluyendo la posibilidad de que tengan cabida dentro de la institucionalidad estatal; o mediante la promoción de una mayor vinculación entre las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica con la sociedad en su conjunto.

Ello también responde a una política pública, ampliamente compartida, que indica que una mayor y más estrecha vinculación entre las organizaciones, así como entre ellas y el entorno en que desarrollen su quehacer, permitirá profundizar y expandir la formación de capital humano como una estrategia de desarrollo prioritaria.

Recogiendo implícita o explícitamente tales orientaciones, la legislación ha creado organismos encargados de velar porque dicho acercamiento se produzca, o ha entregado atribuciones a organismos de la Administración del Estado para articularlo en distintos niveles.

Así, la Ley 11.575 (cuyo texto refundido se fijó a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1985) creó el Consejo de Rectores con la finalidad de proponer a las instituciones que lo integran las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos sus aspectos.

A su vez, la Ley 18.962 dispuso la creación del Consejo Superior de Educación, organismo autónomo del Estado, facultándolo para servir de órgano consultivo del Ministerio de Educación en materias relacionadas con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), y para designar comisiones *ad-hoc* en todos aquellos casos en que sea necesaria la asesoría de expertos en materias especiales o sobre aquellas en que, por su trascendencia, se encuentre involucrada la fe pública.

Por otra parte, la Ley 16.746 ordenó la creación de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) para desarrollar, promover y fomentar la ciencia y la tecnología en Chile en pro de estimular el desarrollo económico y social del país.

Asimismo, la Ley 19.168 autoriza a las universidades estatales para crear y organizar asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones con otras personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras o internacionales, cuyos objetivos correspondan o se complementen con los suyos, aportando fondos provenientes de su patrimonio, tal como el Decreto con Fuerza de Ley 153/81, del Ministerio de Educación, lo había hecho antes con la Universidad de Chile².

Un último ejemplo del esfuerzo legislativo para la promoción de la convergencia lo constituye el ejercicio de las facultades que la Ley 18.956 entrega a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación para velar por el cumplimiento de normas que regulan la educación terciaria, establecer relaciones institucionales con las organizaciones que cuenten con reconocimiento oficial y proponer la asignación presupuestaria estatal para ellas.

Institucionalidad y convergencia

Las distintas instancias que el Estado ha creado para producir esta convergencia, así como las facultades que la legislación ha entregado a algunos organismos públicos para promoverla, han adquirido un

2 La decisión de crear, participar, asociarse, incorporarse, retirarse, definir el monto de los aportes a las respectivas asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones o aumento de ellos, se adoptará por la Junta Directiva, a proposición del Rector, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

importante nivel de materialización, si bien el explosivo crecimiento que ha experimentado el sistema durante los últimos 20 años, así como la complejidad que ha adquirido (producto de la proliferación de distintos tipos de instituciones, la expansión territorial y de oferta de programas que algunas de ellas han experimentado, la fragmentación de intereses, de estrategias y mecanismos de gestión y de visiones) ha limitado su efectividad.

Con todo, las instituciones han seguido experimentando un conjunto de problemas comunes, propios de la naturaleza misma de la educación superior: captar alumnos preparados para superar las exigencias académicas que suponen los programas de estudios que ellas ofrecen y poner a su alcance sistemas de financiamiento efectivos; detectar y recoger las demandas que el sector productivo y la sociedad civil les plantean; contar con cuerpos académicos que sean capaces de conducir sus procesos académicos o hacer frente a la nueva oferta que proviene de la educación transnacional. Además, algunas deberán buscar distintas alternativas para financiar sus actividades, llevar a cabo investigación científica, fomentar la creación artística y realizar extensión para aumentar su presencia e influencia.

Por ello, las instancias estatales de convergencia, no obstante los distintos problemas que puedan enfrentar³, prestan un valioso servicio a las instituciones y son muy estimadas por éstas. Quizás la más importante y antigua en Chile sea el Consejo de Rectores. Organismo público, creado en 1954, cuyo principal propósito consistió en preparar planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas de las universidades. Contaba con recursos provenientes de un fondo especial de construcción e investigación universitaria, que fue puesto en marcha ese mismo año. Si bien, originalmente, era dirigido por el rector de la Universidad de Chile, a partir de 1985 es presidido por el Ministro de Educación, aunque durante los últimos años su conducción ha recaído en un Vicepresidente designado de entre sus miembros. Está integrado por las 25 universidades que reciben financiamiento público directo (también llamadas tradicionales) y, en su interior, se han constituido

3 Se ha cuestionado a algunas de estas instancias su limitada representación, el exceso de poder que ejercen sobre ellas las autoridades políticas, la falta de una adecuada estructura orgánica y de efectivos mecanismos para que las instituciones expresen su opinión y para que los acuerdos que adopten puedan ser materializados.

tres instancias de articulación regional, cada una presidida por un miembro del Consejo: el Consejo de Rectores de la Zona Sur, el Consejo de Rectores de la Zona Macro Norte y el Consejo de Rectores de la Quinta Región.

Sus funciones son: proponer a las instituciones que lo integran las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar su trabajo en todos sus aspectos para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior, preparar planes de enlace de las investigaciones científicas y tecnológicas, y difundir información estadística. Del Consejo depende una secretaría general, cuyo jefe administrativo será el Secretario General.

Su quehacer se ha abocado, principalmente, a enriquecer los mecanismos de coordinación entre las universidades que lo integran, en cuatro áreas principales: definir y poner en práctica un sistema único, centralizado y permanente para la admisión de alumnos de pregrado; evaluar la calidad de los nuevos programas que serán ofrecidos por sus integrantes mediante la creación de la Comisión de Autorregulación Concordada⁴; mejorar la administración del sistema de financiamiento de crédito para los estudiantes y establecer una instancia única de diálogo y negociación con el Estado, particularmente en materia de financiamiento universitario y fomento de la investigación científica. Asimismo, ha editado, periódicamente, su Anuario Estadístico que pretende sistematizar datos estadísticos sobre el sistema, generando series históricas que han servido de base para múltiples estudios.

Otra instancia, igualmente significativa, es la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, creada por la Ley 18.956, en la medida que le corresponde velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan a esta modalidad educacional en el ámbito de competencia de esa Secretaría de Estado; asesorar la formulación de políticas públicas para la educación superior; establecer relaciones institucionales con las entidades reconocidas

⁴ A la fecha esta comisión ha cesado sus actividades, si bien tuvo un rol importante durante los años noventa en la ampliación y diversificación de la oferta académica de las instituciones que integran el Consejo de Rectores.

oficialmente; proponer la asignación presupuestaria estatal correspondiente y asignar algunos fondos estatales de ayudas estudiantiles.

A diferencia del Consejo de Rectores, la División de Educación Superior puede fomentar un diálogo más amplio entre las instituciones, en la medida en que las funciones que debe realizar (formulación de políticas, superintendencia, asignación de recursos y coordinación general) tienen un campo de acción más vasto y efectivo, alcanzando a todas las entidades que cuenten con reconocimiento oficial. Por ello, constituye un espacio privilegiado de interacción desde el cual se formulan y aplican las distintas políticas que orientan el desarrollo del sistema.

Tales políticas⁵ dicen hoy relación con promover el mejoramiento de la calidad de la educación superior en todos sus niveles, la equidad en las condiciones de acceso y de retención en el sistema universitario, el fomento del desarrollo regional y el proceso de internacionalización de la educación superior.

Además, la División publica, anualmente, el Compendio de la Educación Superior, que recopila antecedentes cuantitativos relativos a instituciones, alumnado, financiamiento, egresados y titulados, con el fin de entregar información relevante a sus distintos usuarios.

Finalmente, en la medida en que define políticas y criterios para asignar fondos de ayudas estudiantiles y para el desarrollo de proyectos de inversión, la División de Educación Superior normaliza, indirectamente, la forma en que las instituciones construyen indicadores de gestión y administran ciertos procesos, permitiendo que sean comparables y, por ello, susceptibles de seguimiento y objeto de medidas concretas para su mejoramiento.

Por otra parte, el Consejo Superior de Educación constituye otra interesante instancia de convergencia estatal. Ello, porque se trata de un organismo representativo de los distintos tipos de instituciones universitarias, a la vez que incorpora a representantes de los institutos

5 El texto completo de los ejes orientadores de la política de educación superior está disponible en <http://www.mineduc.cl/superior/politica.htm>

profesionales, de las Academias del Instituto de Chile, del Consejo Superior de Ciencias y el Consejo de Desarrollo Tecnológico, junto a otros miembros designados por la Corte Suprema de Justicia y las Fuerzas Armadas, de forma que, por su sola estructura, se constituye en un organismo colegiado y autónomo en el que están presentes un grupo amplio de sensibilidades propias del sistema de educación terciaria y que, además, sirve como órgano consultivo del Ministerio de Educación en las materias relacionadas con la ley orgánica constitucional de enseñanza.

A su vez, el Consejo lleva a cabo un conjunto de iniciativas relacionadas con el cumplimiento de sus objetivos, entre las que se cuentan: la administración de un sistema de información estadística denominado INDICES, orientado a entregar, anualmente, información actualizada a los postulantes a la educación superior y a sus familias acerca de las instituciones y los programas académicos, en cuya preparación colaboran todas las universidades e institutos profesionales del país entregando, voluntariamente, antecedentes estadísticos relevantes, según un marco conceptual concordado en el sistema; la edición de la revista “Calidad de la Educación”, que reúne estudios y artículos para promover el intercambio de ideas sobre distintos aspectos del sistema y plantear alternativas para su fortalecimiento e integración; y la realización anual de un seminario internacional para estimular el diálogo entre distintos actores de la educación superior, incluyendo la participación de expertos del más alto nivel para poner en perspectiva las distintas realidades que el sistema enfrenta, cuyas síntesis son publicadas periódicamente.

Finalmente, CONICYT es un organismo estatal que propicia la convergencia en la educación superior, en la medida en que su trabajo apunta a desarrollar, promover y fomentar la ciencia y la tecnología en Chile, orientándolas, preferentemente, al desarrollo económico y social del país.

En cumplimiento de sus funciones, CONICYT debe coordinar las actividades del sector público y privado relativas al desarrollo de la ciencia y la tecnología; asesorar la programación de la inversión y preparación de los presupuestos de las instituciones que reciban aportes del Estado para actividades científicas y tecnológicas; fomentar las

tareas tendientes a extender las fronteras del conocimiento, promoviendo la formación de científicos y técnicos, y la enseñanza, perfeccionamiento y difusión de la ciencia y tecnología; participar en la creación y funcionamiento de entidades e instituciones de investigación, documentación e información científica y tecnológica, sea en su capital, financiamiento o directorio; organizar, patrocinar o financiar reuniones nacionales o internacionales, y actividades de difusión y divulgación que tiendan al cumplimiento de sus finalidades y funciones; y desarrollar investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas.

Asimismo, CONICYT debe promover la creación de oficinas o universidades especializadas que, bajo su coordinación técnica, constituirán las unidades ejecutoras y coordinadoras del plan de desarrollo científico y tecnológico. Debe vincularse además con los organismos de educación superior, con el fin de coordinar las actividades científicas y tecnológicas.

En la práctica, su quehacer se ha orientado a promover la investigación científica y tecnológica en las universidades –financiando la formación de investigadores, generando importantes nexos entre equipos de distintas organizaciones para el desarrollo de proyectos y líneas de investigación, y dando lugar a la transferencia tecnológica entre distintos planteles– y a sistematizar un marco conceptual y analítico de lo que es la investigación científica, acorde a la experiencia internacional. Para ello, ha puesto en marcha programas de financiamiento de estudios de posgrado, de centros de excelencia de investigación avanzada (por medio del Fondo de Investigación Avanzada en Áreas Prioritarias, FONDAP), de proyectos de investigación científica y tecnológica básica (a través del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDECYT), de proyectos para fortalecer y aprovechar las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades e institutos –tecnológicos y otros–, para incrementar la competitividad de las empresas y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población (mediante el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDEF) y de proyectos de investigación y desarrollo en recursos naturales renovables y biominería (Iniciativa Genoma Chile).

Además, CONICYT lleva a cabo programas para promover la divulgación y valoración de la ciencia y la tecnología, desarrolla sistemas de información y de indicadores sobre la investigación científica, y ha fomentado el acceso de las universidades a la información científica electrónica, mediante la creación de un consorcio integrado por las universidades que reciben aporte fiscal directo.

A modo de conclusión

La institucionalidad del Estado da lugar a que se produzca convergencia entre las instituciones de educación superior, en la medida en que distintas normas de rango legal y constitucional ordenan que ella debe ser estimulada, promovida y reforzada. A su vez, los organismos del Estado a los que se les ha encomendado, directa o indirectamente, llevar a cabo acciones para encauzar las relaciones de cooperación entre las instituciones han dado cumplimiento, en mayor o menor grado, a sus funciones y cuentan con el reconocimiento de estas últimas.

Con todo, quizás sea necesario destacar el rol que cumplen aquellos organismos que, junto con dar cabida a la convergencia en su quehacer, pueden realizar diversas acciones y proponer nuevas iniciativas para que la interacción de las instituciones se produzca, fortaleciendo así el diálogo e intercambio entre ellas. Tales entidades públicas, en la medida que innovan para mejorar la convergencia, fomentan el desarrollo de confianzas y permiten profundizar el desarrollo de la educación en su conjunto, en beneficio de todo el país.

Pero quizás ninguna de dichas iniciativas tenga el impacto que se produce cuando las mismas instituciones llevan a cabo acciones que apuntan a construir una efectiva interacción entre ellas, ya sea para establecer mecanismos de comunicación o para llevar tareas conjuntas o de interés mutuo.