

Educación superior en el siglo XXI*

Higher education in the 21st century

José Joaquín Brunner**

* Conferencia dictada en ocasión del 60.º aniversario del CLAEH, el 21 de agosto de 2017, en el Club Uruguay de Montevideo.

** Santiago de Chile (1944). Doctor en Sociología, Universidad de Leiden, Países Bajos. Profesor titular e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales, donde dirige la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior y el Programa de Doctorado en Educación Superior ofrecido conjuntamente por el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) con la Facultad de Humanidades de la Universidad de Leiden.

Quiero hacer algunas reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la educación superior en nuestros países, particularmente desde el punto de vista de la gobernanza de los sistemas de educación superior. La educación superior ha sido a lo largo de su historia un espacio y una forma de comunidad y organización de transmisión de saberes que ha ocupado muy distintos lugares de nuestra sociedad en diferentes momentos: momentos de gran expansión, de gran rol y preocupación de los países por la educación superior, y momentos muy críticos en que la educación superior casi desapareció en muchos de los países donde originalmente se estaba desarrollando. Siempre recuerdo que Napoleón decidió cerrar las últimas universidades antes de crear la nueva universidad imperial, porque le parecía que todas ellas eran bastante inútiles. También recuerdo que el grupo de Wilhelm von Humboldt discutía, sobre la creación de la famosa Universidad de Berlín en 1810 —que llegó a ser la imagen ideal para las universidades de investigación—, si para esta nueva institución habrían de mantener el nombre de *universidad* o si habría que ponerle *casa de altos estudios* o *institución de alto aprendizaje*, porque el término *universidad* estaba muy desprestigiado.

Me parece que hoy en día es claro que la educación superior está probablemente en uno de sus momentos de mayor centralidad dentro del funcionamiento de las sociedades contemporáneas. No solo, aunque de modo

muy importante, porque su valor económico ha llegado a ser muy grande, particularmente en aquellos países que están en la punta del capitalismo y de la innovación en este sistema económico, sino porque además tiene importancia para muchos procesos sociales, de movilidad social, de generación de oportunidades, de distribución de capacidades. Tiene también una trascendente función política, no solo porque, de hecho, las universidades contribuyen a la formación, el debate y la deliberación pública de las políticas de distintos sectores de las sociedades, sino porque también contribuyen a la formación de una ciudadanía que pueda participar en esa deliberación democrática. Y finalmente es probable que en momentos actuales, de una modernidad tardía tan llena de riesgo e incertidumbre, las universidades sean también formadoras de sentido. Se hablaba en las intervenciones iniciales del papel que las universidades y este tipo de organismos del saber y la cultura tienen en contribuir a generar sentido respecto del desarrollo, de la convivencia, de las organizaciones de la sociedad.



Los evidentes procesos de transformación de la educación superior han adquirido una gran centralidad. Recuerdo las primeras lecturas de la CEPAL, donde se informaba que en los años sesenta América Latina tenía doscientos cincuenta mil alumnos en toda la región en sus instituciones universitarias, y setenta y cinco universidades en 1950, si no recuerdo mal. Hoy la Universidad Autónoma de México o la Universidad Nacional de Buenos Aires tienen más de doscientos cincuenta mil estudiantes cada una. Hoy en

día el mundo de la educación superior de los países de la región atiende alrededor de veintisiete millones de estudiantes, en cuatro mil universidades y seis mil instituciones no universitarias de educación superior. Estos datos derivan un muy reciente estudio que me tocó coordinar con un grupo de alrededor de veinte colegas de distintos países, incluido Uruguay, que contabilizan las instituciones. Es también un llamado a la modestia. La Universidad CLAEH en su primer año de vida se agrega a cuatro mil instituciones de educación superior que buscan, como universidades, subsistir, desarrollarse y contribuir a la reflexión y al desarrollo de nuestra región.

Hemos vivido procesos de masificación, por un lado, y por otro de diferenciación de enorme intensidad de las instituciones. Para llegar a estos veintisiete millones de estudiantes hemos tenido que pasar de unas tasas de participación más o menos del 4% —respecto de la cohorte de edad que está en edad de estudiar en la educación superior— a una tasa de 45% según las últimas cifras de la UNESCO, y en varios países de la región ya por encima del 80%, entre el 80 y el 90%. Es decir, es ya una educación superior universal. Desde el punto de vista de la cobertura, en algunos países no hay diferencia alguna entre la educación secundaria y la educación terciaria, porque definitivamente este primer grado al cual aspiran nuestras sociedades y nuestros jóvenes, como primer título profesional, es a esta altura una educación efectivamente universal. Todo esto, además, en un contexto de enormes transformaciones de aquellas tecnologías que están más cerca del tipo de trabajo que nosotros hacemos, las tecnologías del conocimiento y de la información, las que a su vez son otra fuerza dinámica que está transformando el modo de crear y transmitir conocimiento y que seguramente serán de los vectores más importantes del desarrollo en las próximas décadas.

Mi reflexión es sobre la gobernanza: ¿cómo se pueden gobernar estos sistemas tan complejos?, que además en América Latina tienen una característica muy especial, que es que en la mayoría de nuestros países se han terminado de constituir como sistemas mixtos donde participan instituciones del sector público estatal y del sector privado de las más distintas formas: confesionales y no confesionales, complejas y de gran tamaño o pequeñas, con o sin fines de lucro. Hoy en día tenemos en América Latina una enorme variedad dentro de este régimen de provisión mixta. Más o menos la mitad de los estudiantes están matriculados en instituciones privadas y, dentro de ellas, a su vez, la mitad están en instituciones con fines de lucro, porque hay países como Brasil que aportan gran cantidad de estudiantes al sector privado regional, y ahí, como ustedes saben, la legislación admite la presencia de universidades e instituciones de educación superior con fines de lucro.

De modo que tenemos esta variedad de regímenes, que plantea problemas extraordinariamente complejos en cuanto a cómo se gobierna, cuál es el tipo de timón que se puede usar en un sistema en el que ya ni la mayoría de los estudiantes ni de las instituciones están directamente bajo la dirección de los Estados nacionales, porque todas nuestras instituciones están ya vinculadas a las dinámicas de la globalización y empezando a actuar más allá de las fronteras nacionales. Esto no significa que se haya

terminado por imponer una forma de gobernanza donde el Estado se vació y no tiene ya ningún papel. El Estado sigue teniendo los papeles más fundamentales y el desafío más fundamental de tratar de generar gobernabilidad para estos sistemas, aceptando la diversidad de visiones e intereses y las ideas muy distintas que hay para la educación superior dentro de cada sistemanacional, y orientando esto en función del bien común y del bienestar general. Ese sigue siendo un papel que si no lo hace el Estado no se va a poder hacer. No es el sistema por sí mismo ni son los mercados los que pueden efectivamente conducir a los sistemas de educación superior.

Desde ese punto de vista probablemente un desafío inicial y muy importante de nuestra gobernanza de la educación superior sea el establecimiento de una suerte de estrategia sustentable de mediano plazo para el desarrollo. He tenido la suerte de trabajar en muchos países de diversas regiones del mundo y me doy cuenta de que en todas partes estamos abocados a una discusión que tiene que ver con esto: ¿cómo se crea un marco político y cultural, pero también legislativo y de programa, que permita desarrollar el sistema con algún grado de calidad para todos sus actores y que oriente acerca de hacia dónde se quiere ir? ¿Se quieren mantener regímenes mixtos?, ¿se quiere cambiar el balance?, ¿esto va a ser financiado única y exclusivamente por el Estado durante los próximos treinta años? ¿Cuál es la tasa de participación que desea alcanzar un país que hoy en día está en 40 o 50%? El diseño de este marco, que luego pueda servir como elemento de ordenamiento del debate público en cada una de las etapas del ciclo de formulación de política y programa, parece realmente esencial.

Si eso no está, no significa que el sistema colapse, pero empieza a funcionar de acuerdo a estímulos y respuestas muy inmediatos, solucionando las crisis y problemas del momento. De hecho, durante las últimas dos o tres décadas, en muchas partes efectivamente los sistemas de educación superior han hecho estos tránsitos desde sistemas de elite, de privilegio y de minoría hacia sistemas ampliamente diferenciados y masivos, básicamente sin torre de mando, sin una cabeza que esté, no ya planificando en detalle, pero que por lo menos esté preocupada por el marco general y la orientación que se le quiere dar al desarrollo del sistema. Me parece que ahí hay un primerísimo desafío.

Los otros tienen que ver ya con la forma de institucionalizar la enseñanza. Me sorprende verlo cuando visito países y lo veo en el mío. Hago un pequeño paréntesis sobre Chile, que pasó de doscientos cincuenta mil alumnos en 1990 a un millón doscientos cincuenta mil hoy, con una enorme diferenciación institucional. La complejidad de problemas que enfrenta el sistema, de todo tipo, el costo que representa el movimiento de dinero... Si uno mira ese país, ve que hoy en día la educación superior gasta alrededor de 2,5 del producto. Obviamente parte es de financiamiento estatal y parte es de financiamiento privado. Si uno lo compara con otras industrias importantes del país, efectivamente tiene un tamaño de actividad económica muy central desde el punto de vista del financiamiento.

Si uno mira la trayectoria de la cúspide del sistema se da cuenta de que, desde los años sesenta y sesenta, incluso los noventa, pasando por democracias, intentos revolu-

cionarios y dictaduras, el aparato de dirección sigue siendo muy parecido: un pequeño grupo de funcionarios profesionales, una plataforma reducida de conocimiento para diseñar políticas y una información estadística todavía extraordinariamente precaria. Esto último ocurre en todos nuestros países: la información estadística sofisticada sobre los sistemas de educación superior es muy limitada y, por lo tanto, dificulta la posibilidad de hacer políticas. Hay muchas cosas que con frecuencia podríamos haber anticipado. En la sociedad civil, el sector empresarial, los medios de comunicación y en los propios académicos que trabajan e investigan en educación superior, muchas veces eso no penetra, ni hay mecanismos de procesamiento del conocimiento y de la información en el vértice de la gobernanza.

Concluyo estas reflexiones pensando en algunas de las funciones de este nuevo tipo de gobernanza, en las que el gobierno participa muy centralmente, pero también otras agencias públicas y otros actores de la sociedad. También en qué tipos de funciones son clave hoy en día, sobre todo en regímenes mixtos de provisión. Me parece que una pieza fundamental es asegurar la calidad para el conjunto de funciones que tienen que ver con acreditación y evaluación externa y control de calidad de las instituciones. Digo que esto es particularmente importante en regímenes mixtos de provisión porque, efectivamente, mientras había una educación puramente pública y una educación superior directamente bajo el amplio paraguas del gobierno del Estado, uno podía confiar en la fe pública que está puesta en los certificados de las profesiones y distintas carreras.

Hoy en día, en algunos países donde el 70% de la matrícula es privada en la educación superior —en países tan grandes como Brasil, medianos o pequeños como Chile o de menor cantidad de estudiantes como El Salvador o República Dominicana—, es imprescindible una agencia pública independiente del aparato ministerial, que evalúe externamente con la participación de varios académicos a todas sus instituciones, periódicamente y no con el afán de restringir su autonomía ni con la idea de estandarizar las misiones. Por el contrario, con la idea de supervisar el cumplimiento de estándares académicos básicos, de solidez económico-financiera y académica y, por lo tanto, de garantizar la facultad que la sociedad entera les entrega a las universidades, a través del Estado, para otorgar credenciales y títulos profesionales técnicos o académicos, que efectivamente respondan a lo que la sociedad espera.

Hace poco leía en un informe que ciento setenta países y territorios cuentan con agencias; por cierto, no todas funcionan igual de bien, pero en el desarrollo de las políticas de educación superior se ha ido produciendo un amplio convencimiento acerca de que ese es un instrumento fundamental, como lo son los instrumentos variados de supervisión de los aspectos financieros —lo que los anglosajones llaman el *accountability* de las instituciones y del sistema en general—. Cuando se llega al punto de que el sistema gasta o invierte anualmente varios miles de millones de dólares que pueden ser dos o tres puntos del producto, efectivamente se requiere un manejo extraordinariamente cuidadoso de los recursos en este tipo de funciones que las universidades y las instituciones de educación

superior desarrollan. Eso supone la creación de organismos especializados, que no son exactamente iguales a las superintendencias de otros sectores de la economía, pero sí algún tipo de organismo que respete plenamente la autonomía. Es un desafío enorme: ¿cómo se combinan el pleno respeto a la autonomía, el dinamismo con el que necesitan trabajar las instituciones y el cuidadoso uso de los recursos?

Finalmente, sigue siendo un instrumento esencial de la política de educación superior y de estas estrategias de mediano y largo plazo todo aquello que tiene que ver con el financiamiento de la educación superior. En mi experiencia desde Egipto, Kazajistán, los países de la costa este del África o en América Latina, este es, por lo general, el tema más acuciante de la agenda pública respecto de la educación superior: ¿cómo se financia?, ¿de dónde van a salir los recursos? Sobre todo si lo proyectamos hacia adelante y pensamos que en los próximos veinte o treinta años en América Latina todo sistema llegará a ser universal y el 90% de los jóvenes estarán cursando estudios en educación superior en algún tipo de institución. Y esto, si uno lo proyecta al costo que actualmente implica el modelo docente y formativo que tenemos en nuestras universidades, implica proyectar unos costos altísimos.

¿Estos países podrán resistirlo? No lo han resistido países altamente desarrollados. Vean ustedes los ejemplos recientes de Gran Bretaña y Australia. En los últimos diez años, allí donde todas las instituciones son de carácter público, donde históricamente el Estado financió el 100% de la educación superior, hoy en día han pasado a ser regímenes de financiamiento compartido, en los que los propios estudiantes, la sociedad civil, la empresa y el Estado financian básicamente los dos objetivos del gasto: a las instituciones como tales y a los estudiantes. Si se analiza la tendencia a través de los informes de los organismos internacionales —la OCDE, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco del Desarrollo del Asia, etcétera—, lo que se ve es un camino hacia la organización de esquemas de costos compartidos, muy difíciles y complejos de armar, y que muchas veces chocan con las culturas nacionales que largamente han aspirado a un financiamiento completo del Estado en su educación superior.

Ese financiamiento no solo es difícil por la complejidad y el costo que han alcanzado estos sistemas, sino porque hay un problema en nuestros países desde el punto de vista de la equidad de las políticas educacionales que se vuelve extraordinariamente agudo. Toda la evidencia internacional muestra que, en América Latina, al menos un tercio y hasta a veces dos tercios de nuestros jóvenes estudiantes, alrededor de los quince años, cuando se registra la prueba PISA, tienen problemas severos de aprendizaje. No alcanzan el umbral de competencias cognitivas que son las que mejor hemos aprendido a medir: comprensión lectora, manejo numérico, formas de razonamiento científico. Y eso, por la evidencia de la ciencia del aprendizaje, pareciera que no vamos a poder afrontarlo si no abordamos una tarea costosísima y muy difícil para los gobiernos, que es la de los cero a los cinco años, es decir, antes de que el infante ingrese al sistema escolar. Si la compensación de las desigualdades de la cuna no empieza en el día cero, o probablemente antes,

y pretendemos hacerla cuando el infante ya es niño y llega al colegio, o cuando luego es adolescente o joven e ingresa la universidad, ciertamente no lo vamos a lograr.

Hoy en día está claro que las políticas de educación deben tener prioridad al comienzo de la vida de las personas, porque de lo contrario la reproducción de las desigualdades generadas por el azar en la cuna son imbatibles. Eso está demasiado bien estudiado hoy por todos los estudios internacionales que tenemos en el mundo entero. Esta es la ley del hierro de la sociología, y nuestras disciplinas no tienen leyes, pero esta aparentemente funciona siempre: hay un gradiente social que tiene que ver con el origen socioeconómico de los niños.

Mucha gente podrá decir que los sociólogos siempre llegan bastante tarde a descubrir algo que el sentido común ya nos ha mostrado desde hace muchos años, es decir, que existe esa desigualdad de distribución de todo tipo de resultados sociales y de servicios según el origen social. Decía todo esto para llegar a que cada vez que discutamos el presupuesto de la educación superior se va a volver más acuciante el problema de las prioridades. Si ustedes miran las cifras comparativas de la OCDE, es muy interesante ver que la mayor diferencia del gasto en América Latina respecto del promedio de los países de la OCDE está en la educación temprana. Gastamos muy poco respecto a lo que están gastando estos otros países, que de por sí son bastante más igualitarios que los nuestros, y luego tenemos diferencias particularmente a nivel secundario. En la mayor parte de nuestros países gastamos a nivel secundario algo parecido a lo que gastamos por alumno en la educación primaria, cuando en esos otros países lo que se gasta en educación secundaria se parece mucho más a lo que se gasta en la educación superior. Nosotros, entonces, tenemos varios desbalances relacionados con las prioridades de las políticas y en particular con la política financiera de la educación superior.

En fin, no quiero entusiasmarme hablando de financiamiento —aunque estoy seguro de que el CLAEH tiene desafíos enormes también en ese plano—, de modo que agradezco nuevamente la invitación y el honor que se me ha hecho. Le deseo una enorme suerte al CLAEH y toda la fraternidad de las restantes instituciones académicas en los demás países de América Latina. Muchas gracias.

