

EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA MALA REFORMA APROBADA ENTRE GALLOS Y MEDIANOCHE

- La iniciativa que reformula la educación superior fue aprobada tras una maratónica jornada de 23 horas, debido a la urgencia que el Ejecutivo impuso a los parlamentarios para tramitar el proyecto, lo que una vez más refleja el ánimo voluntarista de la Presidenta y su sector a la hora de legislar.
- Esta iniciativa, al igual que el proyecto anterior del Ejecutivo que fue sustituido por el actualmente en discusión, no reconoce las bondades de nuestro actual sistema de educación superior, ni se hace cargo de avanzar en perfeccionar aquellos aspectos que lo requieren.
- Como resultado se obtiene un sistema radicalmente distinto al actual, donde prácticamente todas las decisiones relevantes -qué se enseña en cada programa, cuántas vacantes se ofrecen, cuánto cuestan los programas impartidos y cómo se selecciona a los alumnos, entre otras- son tomadas de forma centralizada en vez de ser definidas por las instituciones sobre la base de las demandas de la sociedad.

La semana pasada fue aprobado en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados el emblemático proyecto de ley del gobierno de la Presidenta Bachelet que reformula el sistema de educación superior y establece los lineamientos para implementar la política de gratuidad. La iniciativa fue aprobada tras una maratónica jornada de 23 horas seguidas, debido a la urgencia que el Ejecutivo impuso a los parlamentarios para tramitar el proyecto, lo que una vez más refleja el ánimo voluntarista de la Presidenta y su sector a la hora de legislar.

Como era de esperarse, la falta de tiempo y el cansancio tuvieron sus consecuencias y se terminó aprobando una serie de normas incompatibles entre sí y diversas, que no cumplen con los estándares impuestos por nuestra Constitución, que deberán ser revisadas en posteriores etapas de la tramitación. Pretender aprobar más de 600 indicaciones parlamentarias y alrededor de 200 páginas de articulado era a todas luces una irresponsabilidad, especialmente tratándose de una iniciativa tan importante para el futuro de nuestro país.

Esta iniciativa, al igual que el proyecto anterior del Ejecutivo que fue sustituido por el actualmente en discusión, no reconoce las bondades de nuestro actual sistema de educación superior, ni se hace cargo de avanzar en perfeccionar aquellos aspectos que lo requieren. En cambio, y sin un diagnóstico claro ni correcto, propone reformular gran parte de nuestra institucionalidad cambiando radicalmente su lógica y entregando un excesivo e injustificado control a ciertos organismos del Estado. No es casualidad entonces el profundo rechazo que transversalmente ha tenido esta iniciativa, incluyendo rectores, estudiantes, personal académico y no académico, centros de estudio y expertos, entre otros.

EL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO

En cuanto al contenido del proyecto aprobado la semana pasada, el nuevo sistema de educación superior estará compuesto por una Subsecretaría de Educación Superior que actúa como órgano rector; la Superintendencia de Educación Superior; la Comisión Nacional de Acreditación; el Consejo Nacional de Educación y las instituciones de educación superior de cada subsector. Si bien el fortalecimiento del sistema y la creación de los nuevos órganos era algo sobre lo que había transversal consenso, el Gobierno aprovechó esta oportunidad para impulsar una reforma que entrega excesivas facultades al Estado, en desmedro de la autonomía de las instituciones de educación superior. Como resultado se obtiene un sistema radicalmente distinto al actual, donde prácticamente todas las decisiones relevantes, como la pertinencia de los programas impartidos por las instituciones, la posibilidad de abrir nuevas sedes y carreras, las fuentes de financiamiento aceptables para éstas, entre otras, son tomadas de forma centralizada en vez de ser definidas por las instituciones en base a sus proyectos educativos y lo que la sociedad les demanda. La Subsecretaría de Educación Superior entonces estará encargada de controlar todo el sistema, para lo cual contará con atribuciones como la de fijar los precios de las carreras y programas, determinar las posibilidades de crecimiento de las instituciones, definir los marcos de calificaciones, entre otras.

Por su parte, la nueva Superintendencia de Educación Superior y la nueva regulación “anti-lucro”, replicando el modelo vigente para la educación escolar pero entregando aún mayores restricciones y atribuciones más discrecionales, hace caso omiso de los mecanismos que las instituciones de buena calidad han utilizado para desarrollarse. Este nuevo organismo, además de fiscalizar el cumplimiento de las normas legales, vigilará la viabilidad financiera que las

instituciones puedan tener, viabilidad que paradójicamente depende únicamente de los recursos que el mismo Estado se verá posibilitado a entregar en un contexto en que la gratuidad universal se convierte en la única fuente de financiamiento. Además, la Superintendencia juega un rol fundamental en la determinación de la infracción del nuevo tipo penal que sanciona con hasta 3 años de cárcel a quienes incumplan la nueva regulación. Con sólo determinar que una persona distinta a las contempladas en la ley está relacionada a la institución o establecer que una operación se hizo en condiciones o precios distintos a los imperantes en el mercado -sin siquiera tener herramientas para determinarlo- significaría que los representantes legales y altos ejecutivos de universidades y demás instituciones sin fines de lucro terminen tras las rejas.

En relación a las modificaciones que se proponen para el sistema de acreditación, el proyecto aprobado reemplaza la lógica del actual sistema de aseguramiento de la calidad, desde un sistema de revisión del mejoramiento continuo y del cumplimiento de objetivos y fines autoimpuestos por cada una de las instituciones y sus idearios educativos, a un sistema basado en una acreditación/certificación obligatoria y habilitante para que las instituciones puedan funcionar. A través de este nuevo sistema se avanza hacia el establecimiento de un modelo de universidad, instituto profesional y centro de formación técnica definido por el Estado y al que todas las instituciones deben suscribir. Modelo que además tiene un carácter complejo, por cuanto se le exige a todas las instituciones que acrediten en el área de “Generación de conocimiento, creación y/o innovación”.

Si se aplicara inmediatamente la nueva normativa de acreditación, sin considerar la transitoriedad que considera el proyecto, 37 universidades no estarían cumpliendo con las exigencias de investigación y 26 universidades no tendrían los 4 años exigidos actualmente en el proyecto para poder existir. ¡Estamos hablando del 62% de las universidades chilenas y de aproximadamente el 44% de la matrícula del sistema! Claramente los efectos de esta situación pueden ser aminorados con largas transitoriedades, sin embargo, el daño que se hace a la autonomía de las instituciones es evidente y preocupante.

Pero tal vez lo más relevante -y a la vez peligroso- es la aprobación de las normas asociadas al financiamiento de las instituciones. A través de esta iniciativa, se establece la gratuidad universal en régimen y una costosa hoja de ruta -para todos los chilenos- para ir avanzando hasta alcanzarla. La gratuidad universal es una política pública injusta, por cuanto no focaliza los escasos recursos públicos en

aquellos que más lo necesitan y en otras necesidades fundamentales y primarias como son la salud y la primera infancia, entre otros. Es además ineficiente, por cuanto no aborda las principales causas por las cuales los jóvenes no acceden a la educación superiorⁱ.

Por lo demás, al pretender que todo el financiamiento de las instituciones de educación superior provenga únicamente del Estado, limita el crecimiento del sector a las posibilidades de la recaudación del Estado y pone en jaque la autonomía de éstas. El proyecto establece que un comité de expertos determinará el “precio” que tendrá cada programa, monto que se utilizará para calcular el aporte que debe hacer el Estado a cada institución. Sin embargo, dado que existe una restricción presupuestaria importante, necesariamente el Gobierno deberá ajustar la cantidad de vacantes ofrecidas para que las transferencias no superen el presupuesto disponible. Por su parte, las instituciones deberán ajustar la calidad y complejidad de sus programas a los recursos transferidos, evitando así la generación de un mayor déficit financiero. Solo para el año 2016 el déficit promedio de las universidades que adscribieron a la gratuidad alcanzó los \$ 1.394 millones, ascendiendo en total a más de \$ 20.000 millonesⁱⁱ. En un escenario donde la gratuidad es la única fuente de financiamiento, se pone a las instituciones en una situación muy compleja, teniendo que elegir entre una drástica reducción de costos o la quiebra.

La preocupación anterior se profundiza porque, a través de una inadmisibles indicación de parlamentarios del Frente Amplio, se elimina la Ley del Crédito con Aval del Estado, sin dar salida alguna a cientos de miles de estudiantes que han podido acceder a la educación superior gracias a esta herramienta. La evidente falta de manejo del Ejecutivo en la tramitación de este proyecto, sumado a la inédita premura en su votación ha posibilitado la ocurrencia de este tipo de hechos lamentables para el país. Adicionalmente, el proyecto elimina de una vez el Aporte Fiscal Indirecto. Este fondo está asociado a variables de desempeño, y es una de las pocas fuentes de financiamiento a las que tienen acceso las universidades privadas (aunque solo las del Cruch), por lo que su eliminación es una pérdida importante para el sistema.

Por último, cabe mencionar que paralelamente a la discusión de esta iniciativa, el Ejecutivo ha ingresado un proyecto de ley especialmente dirigido a las universidades pertenecientes al Estado, en donde se materializa el trato desigual entre instituciones, toda vez que establece que las universidades estatales

seguirán disponiendo de una serie de fondos adicionales a la gratuidad a los cuales no podrá acceder el resto del sistema. Todo esto se traduce en un injustificado favoritismo hacia cierto grupo de instituciones, y por tanto, de estudiantes. Lo anterior viene a poner un problema adicional y de gran envergadura a decenas de instituciones -gestionadas por privados- y a sus estudiantes que, sin importar su reconocida calidad, deberán observar cómo un gustito ideológico perjudica la calidad de la enseñanza que imparten.

CONCLUSIONES

La nueva indicación sustitutiva aprobada incurre en prácticamente todos los errores y vicios que le fueran criticados de manera transversal (rectores, estudiantes, centros de estudios y expertos, entre otros) a la versión original del proyecto, por cuanto insiste, sin un diagnóstico claro, en instaurar un sistema de educación superior basado en la desconfianza hacia la sociedad civil, las instituciones de educación superior y los estudiantes y sus familias. De esta manera, se fortalecen profundamente diversos organismos del Estado y se crean otros nuevos para controlar prácticamente todos los ámbitos relacionados con la educación superior, sin dar mayor espacio al resto de los actores.

Esperamos que en las próximas etapas legislativas el contenido de este proyecto dé un vuelco total. De prosperar sus principales elementos el riesgo es claro: terminar homogeneizando la provisión de educación superior, como si formar a los profesionales del futuro equivaliera a fabricar un *commodity* o a seguir una receta redactada por el Ministerio de Educación, alejándonos no sólo de los mejores sistemas educativos del mundo, sino también de lo que el país y la modernidad requieren.

ⁱ De acuerdo a los datos de CASEN 2015, solo un 9% de los jóvenes entre 18 y 24 años que no asiste a la educación superior, no lo hace por razones económicas.

ⁱⁱ Acción Educar 2017, Incorporación del sexto decil socioeconómico a la gratuidad: el efecto para las universidades con déficit adscritas a la política.