

BASES DEL GOBIERNO PARA LA REFORMA AL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

- El Gobierno entregó un documento con el bosquejo de la reforma que pretende realizar en el Sistema de Educación Superior, el cual es bastante superficial y presenta serias deficiencias. Además, propone un rediseño radical del sistema de educación superior que no se condice con el diagnóstico expuesto.
- El documento propone un cambio institucional que crea nuevos entes para absorber las nuevas tareas que se delegan en el Estado en amplios ámbitos, entre los que mencionamos: administración del sistema obligatorio de admisión, establecimiento de exigencias mínimas de operación de las instituciones, determinación de la pertinencia de la investigación, fijación de aranceles para entregar recursos públicos, e incluso, decisiones relativas a la gobernanza de las instituciones.
- Consideramos que la propuesta abusa del rol del Estado, involucrándolo en materias que sobrepasan la autonomía que le corresponde a una institución de educación superior.

PRINCIPIO LYD:

Libertad de enseñanza.

El Gobierno difundió un documento en el que se bosquejan los lineamientos generales sobre los que pretende construir su propuesta de reforma al Sistema de Educación Superior. A dos semanas de su entrega, ha recibido una serie de críticas tanto de rectores de universidades como de académicos, quienes han dado cuenta de la precariedad del texto y de la excesiva ideología que lo guía, en tanto realiza propuestas no sustentadas en el diagnóstico que presenta, y diseña un sistema que, con el aparente propósito de entregar beneficios a las instituciones de educación superior (sí, a las instituciones y no a los alumnos), les arrebató su autonomía para entregársela al Estado.

EL DIAGNÓSTICO

En cuanto al diagnóstico, el documento reúne algunos datos para poner en contexto la discusión. Paradojalmente, de éstos no se desprende ninguno de los elementos de la propuesta que se expone posteriormente.

En primer lugar, se destaca el fuerte incremento en la cobertura de la educación superior durante las últimas décadas, y cómo la heterogeneidad de programas educativos y sus calidades “han emergido para hacerse cargo de este fenómeno”. Se



Extrañamente, la conclusión que el documento extrae en relación al financiamiento estudiantil, es que éste “genera un endeudamiento insostenible”. Lo cierto es que se omite información importante que contradice esa afirmación.

resalta también el aumento en el número de titulados, y el estancamiento en la deserción estudiantil, que se mantiene en un nivel similar a los países de la OCDE. En lo que dice relación con las remuneraciones, se da cuenta de las ganancias que origina la educación superior y de la heterogeneidad entre instituciones y carreras.

Se repasan además algunos aspectos que serían negativos, como el problema con la duración efectiva de las carreras, que en promedio excede en más de un 30% la duración formal. Y también se describe de forma breve el sistema de financiamiento estudiantil, resaltando la existencia de becas de arancel que benefician a 331 mil estudiantes, del Crédito del Fondo Solidario (FSCU) que favorece a 83 mil estudiantes y del Crédito con Aval del Estado (CAE) que se entrega a 356 mil alumnos.

Extrañamente, la conclusión que el documento extrae de esta última información es que el sistema “genera un endeudamiento insostenible”. Lo cierto es que no entrega ningún antecedente para avalar esa afirmación. Más aún, omite información importante que la contradice: el FSCU tiene condiciones de devolución bastante generosas, como tasa de interés fija en 2% y pago contingente al ingreso (5%) por un período fijo de tiempo, lo que en la práctica extingue la deuda antes de que sea devuelta. El CAE, en tanto, si bien desde el año 2006 tenía una tasa de interés que variaba según los resultados de una licitación, el año 2012 fue modificado por una ley que fijó la tasa en 2% y estableció un tope máximo de 10% del ingreso del deudor así como un plazo máximo a la hora de ser devuelto.

En el documento se omite también el mayor problema del actual sistema de ayudas estudiantiles, que tiene que ver con las condiciones de las becas de arancel, que discriminan a estudiantes de similares necesidades, según la institución a la que asisten (CRUCH o no CRUCH). Asimismo, que la tendencia en el mundo en relación al financiamiento estudiantil ha sido justamente avanzar hacia un aumento del gasto privado mediante sistemas de becas y créditos contingentes al ingreso, como en Chile¹.

MARCO REGULATORIO DE LA REFORMA PROPUESTA

A grandes rasgos, la propuesta de reforma al sistema de educación superior del citado documento se resume en los siguientes ejes que revisamos a continuación:

a) Cambios en la institucionalidad de la Educación Superior en Chile

El documento del Ministerio de Educación (MINEDUC) propone realizar importantes cambios en el Sistema de Educación Superior actual. Parte definiendo los principios orientadores que justificarían dichos cambios, para luego proponer la entrega de nuevas atribuciones a los órganos estatales que hoy se encargan de la materia y, finalmente, para crear otras entidades con la atribución de hacer cumplir todo el

cúmulo de nuevos requisitos y exigencias para las instituciones de educación superior.

En cuanto a los principios orientadores señalados en el documento, la definición que se le da a cada uno es bastante vaga y confusa, además de que existen evidentes inconsistencias entre éstos. Por ejemplo, no se explica cómo se concilian los principios de autonomía, libertad de enseñanza y diversidad, con el de pertinencia de los currículum e investigación, el de garantía de la calidad verificada a través del cumplimiento de estándares “definidos, fomentados y evaluados por el Estado”, y el de participación triestamental en la gobernanza de las instituciones. Asimismo, se establece que la educación superior es un derecho social, pero dicha declaración es inaplicable en tanto el acceso a este nivel esté por definición restringido al cumplimiento de ciertos requisitos (los que son reafirmados más adelante con la proposición de un nuevo sistema nacional de admisión) y en tanto la provisión de ésta requiere de recursos.

En cuanto a los órganos que regirán este nuevo sistema, el documento propone, además del fortalecimiento de las instituciones que ya existen en la actualidad, como la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y el Consejo Nacional de Educación (CNED), la creación por ley de la nueva Subsecretaría de Educación Superior perteneciente al MINEDUC, como órgano rector del Sistema, y de la Superintendencia de Educación Superior, como entidad fiscalizadora del cumplimiento de la normativa. Este nuevo aparataje se justificaría en atención a las atribuciones adicionales que se pretenden entregar al Estado.

En particular, se propone dotar al Estado de facultades para crear y administrar un sistema de ingreso a la educación superior “obligatorio” para todas las instituciones; para establecer las exigencias mínimas de operación de las instituciones en términos cuantitativos y cualitativos a través de diversos mecanismos como el reconocimiento oficial y la acreditación; para determinar la pertinencia de la investigación que se financiará; para exigir requisitos a las instituciones que deseen obtener recursos públicos, como la fijación de sus aranceles, la instauración de sistemas de gobiernos de las instituciones que incluyan estudiantes, académicos y funcionarios; entre otros.

b) Nueva regulación para las Instituciones de Educación Superior

El Reconocimiento Oficial quedaría en manos del MINEDUC, de la CNA y de la Superintendencia, los cuales, respectivamente, se encargarán de verificar el cumplimiento de los estatutos de cada institución, la viabilidad académica y el cumplimiento de umbrales de calidad, y la sustentabilidad financiera.

Lo anterior sería algo como un híbrido entre lo que hoy es el reconocimiento oficial y la acreditación, pero extendiéndose además, a la exigencia de nuevos requisitos que



claramente exceden la libertad de enseñanza y autonomía de cada institución, entre los que resaltamos:

Entre los nuevos requisitos para el reconocimiento oficial, las instituciones deberán cumplir con constituirse como organización sin fines de lucro, destinar todos sus recursos a los fines educativos determinados por ley, y cumplir con un “umbral mínimo de operación” determinado por el MINEDUC.

- Los centros de formación técnica e institutos profesionales que reciban recursos públicos, y todas las universidades, deberán ser organizaciones sin fines de lucro. Además, deberán destinar todos sus recursos a los fines educativos específicamente establecidos por la ley y no podrán realizar operación alguna con relacionados, tal como se estableció recientemente a nivel escolar con la ley 20.845 (lucro-selección-copago).
- Deberán participar del sistema común de ingreso para los alumnos, que combine un componente selectivo (instrumentos como PSU, ranking de notas y pruebas especiales que cada institución ponderará en las proporciones que prefiera) con uno inclusivo (como pertenencia a hogares de bajos ingresos, pueblos indígenas, o situación de discapacidad).
- Deberán regirse por un Marco Nacional de Cualificaciones que estará en manos del MINEDUC y tendrá como objetivo definir los niveles de formación con sus resultados de aprendizaje esperados, las cargas de trabajo asociadas y la articulación posible con otros niveles.
- Deberán participar obligatoriamente del nuevo proceso de Acreditación, que será reformulado para evaluar a las instituciones en el “conjunto de su quehacer” en cuanto a docencia, vinculación con el medio, e investigación o innovación (según si se trata de universidad o institución técnico-profesional), y además a un conjunto de carreras.
- Deberán además cumplir con un “umbral mínimo de operación”, que consistirá en el cumplimiento de estándares y criterios determinados por la CNA en cuanto a calidad. Éstos serán monitoreados periódicamente, y si una institución cae por debajo de este umbral, se le nombrará un administrador provisional.

c) Nuevo Sistema de Financiamiento de la Educación Superior

El documento propone que las instituciones que acepten el cumplimiento de una serie de requisitos y compromisos en cuanto a su composición y funcionamiento, puedan acceder al financiamiento público. Se distingue entre el financiamiento estudiantil (de la docencia) y el institucional (de la investigación y vinculación).

El financiamiento estudiantil se daría en la forma de una transferencia por gratuidad por cada alumno de pregrado que curse su primera carrera, dentro de la duración normal esperada más una holgura variable según el plan de estudios. Esta transferencia tomaría el valor de un arancel fijado por un panel técnico del



MINEDUC, que intentará medir el costo de la docencia, considerando sueldos, costos de operación, insumos y mantención de infraestructura, y además en función de la vulnerabilidad de los alumnos, la ubicación geográfica, y el nivel de calidad obtenido en la acreditación. Sin duda, más allá de los pergaminos que puedan anteceder a los técnicos que compongan este comité, la verdad es que es impensado que puedan llegar a acertar con la fijación de más de 10 mil aranceles, y resultará difícil despejar dudas de manejo discrecional de este instrumento. Esto nos recuerda la experiencia ya ocurrida con el Transantiago, sistema que en el diseño se esperaba pudiese autofinanciarse, y sin embargo, en la realidad requirió de un subsidio cada vez mayor para cubrir sus crecientes costos.

Para el financiamiento institucional, el mecanismo propuesto distingue entre las instituciones estatales y privadas. Las estatales se financiarán a través de aportes basales mediante el Convenio Marco creado en la Ley de Presupuestos del año 2015, que al primer semestre lleva una ejecución de 0%, lo que da cuenta de sus deficiencias. Y las privadas recibirán aportes mediante el Fondo Basal por Desempeño que también existe actualmente en la Ley de Presupuestos. Se distingue en el documento entre instituciones privadas con y sin compromiso público, pues sólo las primeras recibirán financiamiento institucional, sin embargo, no se explicita el significado de esta diferencia. Por último, se señala que los demás fondos concursables ya existentes en el presupuesto anual seguirán estando disponibles para las instituciones que cumplan con los requisitos y compromisos señalados al inicio de esta sección.

En cuanto a los requisitos y compromisos que las instituciones deberán adscribir, consideramos que éstos exceden los límites de lo que el Estado debiera poder exigir, pues se abordan materias propias de la diversidad y autonomía de una institución. Además de la acreditación, éstos son:

- Que la institución esté constituida como corporación de derecho privado sin fines de lucro. Es claro que acá hay un error, pues no sólo se excluye a prácticamente todos los institutos profesionales y centros de formación técnica, sino también a las universidades estatales. Además, se exige que no tenga entre sus integrantes a alguna sociedad comercial.
- Ser propietario de un porcentaje de los bienes inmuebles de la institución. Una cosa es la sustentabilidad financiera, que se incluye como uno de los nuevos requisitos para obtener el reconocimiento oficial, pero este requisito adicional supone entrometerse en las decisiones financieras que son propias de la organización de cada institución y que no le competen al Estado. Además, puede constituir una clara barrera para la creación de nuevas instituciones de educación superior.



Entre los nuevos requisitos para el financiamiento público, las instituciones deberán cumplir con ser dueña de una parte de sus inmuebles, recibir al menos un 20% de alumnos del 40% de menores ingresos de la población, e incluir la participación triestamental en su gobierno.

- Para asegurar el acceso equitativo, en una primera etapa al menos un 20% de los alumnos de cada campus o sede deberán provenir del 40% de menores ingresos de la población. ¿Existen antecedentes para esperar que haya efectivamente una demanda que cumpla con este criterio y a su vez con los de admisión en cada uno de los territorios?
- No efectuar cobros de arancel ni derechos de matrícula a los estudiantes que califiquen para el sistema de financiamiento estudiantil. ¿Significa esto que luego del período de duración formal más la holgura, los alumnos podrían ser objeto de los cobros que compensaran el déficit producido por una transferencia por gratuidad muy baja?
- Cumplir con normas de transparencia activa según la Ley 20.285.
- Incluir en los estatutos la participación triestamental (académicos, estudiantes y funcionarios) en órganos de gobierno superior de la institución, con derecho a voz y a voto. Esta medida es una manifiesta intromisión del Estado en la autonomía que toda institución de educación tiene, restringiendo notoriamente su derecho a organizarse de la forma que mejor satisfaga sus objetivos. Además, resultan al menos cuestionables los beneficios que produciría que estudiantes, docentes y funcionarios administrativos cuenten con facultades decisorias en la dirección académica, investigativa y económica de la institución,

CONCLUSIÓN

El documento entregado por el MINEDUC es bastante superficial y tiene serias deficiencias, sin embargo, da cuenta de un rediseño radical del sistema de educación superior que no se condice con el diagnóstico expuesto ni tampoco con el cumplimiento de objetivos que pueden ser deseables, como mejorar el acceso y la diversidad. Asimismo, se plantea un sistema altamente dependiente del rol del Estado, tanto en términos económicos, como en la fiscalización y regulación de materias estrictamente educativas, que no le competen más que a la misma institución.

ⁱ OCDE (2013), Paredes (2014), Johnstone et al. (1998).