

EDUCACIÓN SUPERIOR: EL PROBLEMA DEL EXCESIVO CONTROL ESTATAL

- Un elemento que ha estado presente en todas las iniciativas de la reforma educacional es la desconfianza hacia las personas, instituciones y, en general, hacia la sociedad civil, ya que se restringe su espacio de decisión y se entrega al Estado la atribución para actuar en su nombre.
- Este nuevo proyecto de reforma a la educación superior no es la excepción, en tanto suplanta las decisiones que legítimamente corresponden a las instituciones y crea una serie de organismos públicos y una extensa nueva regulación y controles, para entrometerse en cada ámbito de su autonomía.
- Dado que las atribuciones que se le arrebatan a las instituciones se entregan a su vez a organismos de evidente carácter político, vemos un peligroso riesgo de terminar politizando el sistema. Esto no sólo supone la posibilidad de asignar recursos a discreción, sino también el poder para intervenir en los procesos de generación y difusión de conocimiento.

Un elemento que ha estado presente en cada una de las iniciativas que componen la reforma educacional del Gobierno es la desconfianza hacia las personas, instituciones y, en general, hacia la sociedad civil, en la medida que se restringe su espacio de decisión y se entrega al Estado la atribución para actuar en su nombre. Este nuevo proyecto de reforma a la educación superior no es la excepción, en tanto suplanta las decisiones que legítimamente corresponden a las instituciones de educación superior y crea una serie de organismos públicos y una extensa nueva regulación y controles, para entrometerse en cada ámbito de su autonomía.

En el presente documento revisamos y explicamos cuáles son estos controles a los que nos referimos, las razones por las cuales estimamos que éstos son exagerados y las consecuencias negativas que podrían tener. Además de vulnerarse la autonomía que constitucionalmente le corresponde a las instituciones de educación superior -y que el mismo proyecto de ley paradójicamente dice garantizar-, se pone en riesgo la calidad y progreso del sistema, la diversidad necesaria para responder a las demandas de una población heterogénea, y se genera un peligroso espacio para la politización del sistema de educación superior.

AL FIJAR ARANCELES Y VACANTES, LA VARIABLE DE AJUSTE SERÁ LA CALIDAD

Uno de los principales cambios que introduce esta iniciativa es la fijación de los recursos con que se financiarán las instituciones de educación superior. Por un lado, mediante la gratuidad y la regulación de los aranceles de las carreras, y por el otro, a través de la distribución de los recursos del fondo para la investigación.

Uno de los principales cambios que introduce esta iniciativa es la fijación de los recursos con que se financiarán las instituciones de educación superior.

En cuanto a este fondo, dirigido a las instituciones que participen de la gratuidad, el proyecto de ley establece que la encargada de definir en forma discrecional cómo será distribuido entre las universidades será la Subsecretaría –perteneciente al Ministerio de Educación (MINEDUC) y cuya máxima autoridad es un cargo eminentemente político, es decir, de confianza del gobierno de turno-. Con ello, no sólo no habrá claridad respecto a los criterios que se emplearán para una asignación eficiente y no discriminatoria de los recursos, sino que también se arriesga a terminar convirtiéndolos en un instrumento de negociación política.

En cuanto a la regulación de los arancelesⁱ, ésta será obligatoria para las instituciones que suscriban a la gratuidad. A los alumnos de los deciles incluidos en gratuidad no se les podrá exigir cobro alguno; el Fisco pagará por cada uno de ellos una suma determinada por la Subsecretaría sobre la base de un arancel regulado. Y a los alumnos de mayores ingresos, que en cada período durante la transición a la gratuidad universal aún no sean incorporados al beneficio, se permitirá el cobro de un arancel máximo según el decil de ingresos del que provenganⁱⁱ.

Cabe señalar que lo anterior da cuenta de una inconsistencia: por un lado el proyecto plantea expresamente que el arancel regulado considera el costo de los recursos materiales y humanos que sean necesarios para impartir una carreraⁱⁱⁱ –y por ello es el valor determinado para financiar la gratuidad de cada alumno-, pero por otro lado, se reconoce que este arancel es una subestimación de dicho costo, en tanto se permite que a algunos alumnos se les autorice un precio máximo más alto en razón de su nivel de ingreso.

Pero además de la regulación de los recursos que podrán recibir las instituciones en gratuidad, el proyecto de ley determina un límite al número de alumnos que éstas podrán matricular: nuevamente será la Subsecretaría la que defina en forma arbitraria el incremento anual de las vacantes que podrá ofrecer cada institución^{iv}. Y el nuevo Consejo de Calidad, otro organismo dependiente del MINEDUC, que crea este proyecto para hacerse cargo del proceso de acreditación (en reemplazo

de la Comisión Nacional de Acreditación), será el que resuelva sobre la apertura de nuevas carreras y nuevas sedes^v.

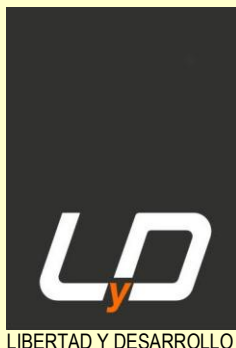
De esta forma, al fijar tanto el monto de los recursos como el número de alumnos que cada institución podrá matricular, la única variable a través de la cual las instituciones podrán hacer calzar su nivel de gasto con el presupuesto disponible será la calidad. Con un financiamiento insuficiente, probablemente tendrán que cortar programas y actividades complementarias, contratar profesores más baratos, y en consecuencia, desmejorar la calidad.

Asimismo, si bien el proyecto dice garantizar el derecho a la autonomía de las instituciones de la misma forma que lo hace la ley actual^{vi}, ésta es abiertamente transgredida en la medida que se entrega al Estado prácticamente el monopolio del financiamiento y se le concede el poder para limitar a discreción -en atención al tamaño de su billetera- el crecimiento futuro de cada institución. Y no sólo eso. Al ser estas decisiones entregadas a organismos y autoridades con un carácter eminentemente político, se deja a merced del gobierno de turno la subsistencia y desarrollo de nuestro sistema de educación superior.

DETERMINACIÓN DE LA PERTINENCIA, MARCO DE CUALIFICACIONES Y ACREDITACIÓN OBLIGATORIA: UN GOLPE A LA AUTONOMÍA Y DIVERSIDAD

El proyecto entrega a la nueva Subsecretaría la determinación de dos materias que limitan directamente la autonomía de las instituciones y la diversidad del sistema: un Marco Nacional de Cualificaciones que unifique el perfil de las carreras y la definición de pertinencia (para la acreditación). Esto da cuenta de una visión excesivamente centralista y una desconfianza hacia la sociedad civil, contraria a la libertad necesaria para diversificar aún más la provisión de educación superior, adaptar la oferta a las necesidades de los jóvenes excluidos, o adaptarse a las exigencias del futuro. Difícilmente la burocracia que propone este proyecto podrá avanzar a la misma velocidad que lo hace el resto del mundo de tal forma de situarnos a la vanguardia.

Asimismo, no parece necesario que el Estado intervenga e imponga principios comunes y criterios de pertinencia, cuando hay consenso sobre la capacidad que ha tenido el sistema vigente en responder adecuadamente a las demandas del entorno^{vii}. Existe un alto riesgo de que en nombre de la pertinencia los objetivos del gobierno de turno -y de los grupos de interés más visibles- terminen anteponiéndose al proyecto de cada institución.



Esta iniciativa no sólo pretende monopolizar el financiamiento de la educación superior en el Estado, sino que además entrega a un nuevo organismo público, la Superintendencia, la facultad de vigilar bajo su propia discrecionalidad la viabilidad financiera, la legalidad en el uso de los recursos y el cumplimiento de compromisos académicos.

En segundo lugar, los cambios propuestos al sistema de acreditación significarán un control directo del Estado en las instituciones y en el modo en que éstas podrán llevar a cabo su misión. Por una parte, porque la acreditación pasará a medir el cumplimiento de estándares definidos por la Subsecretaría –que como ya se dijo es un órgano político-, incluidos los relativos a la vinculación con el medio y la investigación (en el caso de universidades) o innovación (instituciones de educación superior técnico profesional), que hoy son voluntarios. Por otra parte, porque se establece la acreditación obligatoria, de manera que si una institución quiere tener un proyecto diferente al estatal, por ejemplo que no quiera regirse por el Marco de Cualificaciones^{viii}, no podrá funcionar como ocurre hoy^{ix}.

Esto, además de constituir una vulneración a la autonomía, bien podría llevar a terminar con instituciones que hoy cumplen con todas las de la ley y que atienden a un porcentaje importante de la matrícula. Tan sólo en el caso universitario, si consideramos las exigencias de acreditación obligatoria de todas las áreas (incluida la vinculación con el medio e investigación), encontramos a 37 universidades que las incumplen. Éstas atienden a casi 340 mil alumnos, el 47% de dicho sector^x.

CONTROL ESTATAL DEL USO DE LOS RECURSOS: OTRA RESTRICCIÓN A LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES

Esta iniciativa no sólo pretende monopolizar el financiamiento de la educación superior en el Estado, tal como explicamos más arriba, sino que además entrega a un nuevo organismo público, la Superintendencia, la facultad de vigilar bajo su propia discrecionalidad la viabilidad financiera, la legalidad en el uso de los recursos y el cumplimiento de compromisos académicos por parte de las instituciones. Si bien esta fiscalización se hará de acuerdo a los estatutos de cada institución, la última palabra la tendrá la Superintendencia, y al ser estas materias causas de importantes sanciones tanto para la institución como para los miembros de los órganos de administración superior, se terminará por restringir de antemano el grado en que éstos puedan ejercer su autonomía.

Además de lo anterior, resulta paradójico que este proyecto pretenda que el Estado aplique sanciones por infracciones que en rigor serán de su propia responsabilidad. Esto, debido a que la viabilidad financiera que se busca cautelar dependerá en realidad de los recursos que las mismas autoridades de turno decidan conceder a las instituciones, pues prácticamente se monopolizan las fuentes de financiamiento de éstas en el Estado.

CONCLUSIÓN

El excesivo control que impone este proyecto de ley y que hemos revisado en este documento da cuenta de la desconfianza de este Gobierno hacia la sociedad civil y sus organizaciones. Al impedirles ejercer su autonomía se termina por limitar el grado en que el sistema de educación superior puede progresar con diversidad y calidad. Pero además, dado que las atribuciones que se le arrebatan a las instituciones se entregan a su vez a organismos de evidente carácter político, vemos un peligroso riesgo de terminar politizando el sistema. Esto no sólo supone la posibilidad de asignar cuantiosos recursos a discreción, sino también el poder para intervenir en los procesos de generación y difusión de conocimiento.

ⁱ En rigor no sólo se regula el valor de los aranceles, también de los derechos de matrícula, cobros de titulación y en general, cualquier cobro que se pueda realizar a los estudiantes.

ⁱⁱ Específicamente, se define que quienes pertenezcan a los deciles 6 y 7 se les podrá cobrar como máximo un arancel regulado (calculado por la Subsecretaría) con un recargo del 20%; y a quienes pertenezcan a los deciles 8 y 9, el arancel regulado más un recargo del 60%.

ⁱⁱⁱ Artículo 163 del proyecto.

^{iv} El proyecto establece que se deberá considerar, entre otras, las siguientes variables: acreditación, tipo de institución y cobertura regional.

^v Sólo las instituciones acreditadas en el nivel A (el más alto) podrán abrir nuevas sedes y ofrecer nuevas carreras sin consultar al Consejo de Calidad. De todas formas, si éste considera que se ha producido algún cambio que pueda significar el incumplimiento de los estándares que justificaron el otorgamiento de la acreditación, entonces podrá adelantar el plazo para el próximo proceso de evaluación.

^{vi} Art. 104 DFL 2, 2009, del MINEDUC (reforzado por el art. 3 letra a) del proyecto): “Se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa”. Este derecho de autonomía encuentra su fundamento en garantías constitucionales como la libertad de enseñanza, el derecho a la educación y el reconocimiento y amparo de los grupos intermedios (Art. 1 Inc. 3 y Art. 19 N°s 10 y 11 CPR).

^{vii} Tal como señala el mensaje del proyecto (pág. 13)

^{viii} Y no recibir recursos públicos.

^{ix} Hoy las instituciones sin acreditación pueden funcionar sin recibir recursos públicos (y sus alumnos no reciben ayudas estudiantiles). Del mismo modo, a nivel escolar hay establecimientos que funcionan sin reconocimiento oficial, pues tienen un proyecto educativo incompatible con el currículo nacional y los contenidos mínimos que define el MINEDUC.

^x De esas 37 instituciones, 23 tienen acreditación institucional (293 mil alumnos) y 14 no están acreditadas (45 mil alumnos).