

INDICACIÓN SUSTITUTIVA EN EDUCACIÓN SUPERIOR: MÁS DE LO MISMO

- Los cambios presentados a la reforma a la educación superior dicen garantizar una serie de principios como la calidad, la autonomía institucional, la diversidad de proyectos educativos, la inclusión, entre otros. Sin embargo, la iniciativa atenta directa e ineludiblemente contra cada uno de ellos.
- Al igual que el proyecto original, se propone aumentar desmesuradamente el control estatal sobre el sistema, dando cuenta de la desconfianza de este gobierno y sus reformas hacia la sociedad civil, las instituciones de educación superior, los estudiantes y sus familias.
- Los cambios propuestos parecen dar respuesta a las presiones de grupos de interés, más que mitigar o dar solución a los problemas identificados en el proyecto original presentado por el Ejecutivo.

EL CONTEXTO: ENTRE RECHAZOS, NEGOCIACIONES Y COMPROMISOS

El lunes recién pasado se aprobó en la Sala de la Cámara de Diputados la idea de legislar sobre la reforma a la educación superior de este Gobierno. Lo anterior, después de 11 meses de ardua discusión en el Parlamento, en donde se pudo observar una oposición prácticamente unánime al proyecto desde todos los sectores, lo que produjo incluso que la propia Comisión de Educación propusiera rechazar de plano la iniciativa con votos de la Nueva Mayoría.

El Ejecutivo, para destrabar la discusión y aprobar en última instancia la idea de legislar, adquirió una serie de compromisos que finalmente permitieron obtener una ajustada aprobación en la Sala, subsistiendo una considerable oposición para una política que, por su relevancia, debería construirse basada en el consenso. Estos compromisos adoptados por el Gobierno se pueden sintetizar en (i) el envío de un proyecto de ley paralelo al que se discute actualmente, que se encargue de “dar un trato preferencial” a las instituciones estatales -con todo lo que ello implica- y por otra parte, (ii) eliminar el sistema de Créditos con Aval del Estado (CAE), transformándolo en un sistema prácticamente igual al propuesto durante el gobierno

del Presidente Piñera mediante un proyecto de ley que fue retirado del Congreso por las actuales autoridades.

El proyecto original generó un profundo rechazo -por razones diversas- de parte de rectores, estudiantes, académicos, expertos, centros de estudio, miembros de la sociedad civil, autoridades y ex autoridades, ente otros. Como veremos más adelante, esta indicación sustitutiva, que ahora será debatida en particular por los parlamentarios, incurre en exactamente los mismos errores que la versión original, intentando refundar el sistema completo, estableciendo una nueva institucionalidad en la materia sin reconocer ninguna de las bondades de nuestro actual sistema y sin avanzar en mejorar los aspectos negativos que éste tiene.

El mensaje de esta nueva indicación sustitutiva dice garantizar una serie de principios que son fundamentales para el buen desarrollo de cualquier sistema de educación superior moderno, como lo son la calidad, la autonomía institucional, la diversidad de proyectos educativos, la inclusión, entre otros. Sin embargo, la iniciativa atenta directa e ineludiblemente contra cada uno de estos principios.

¿QUÉ HACE LA INDICACIÓN SUSTITUTIVA?

El primer cambio importante en relación al proyecto original dice relación con la remoción de toda la regulación dirigida a la educación superior estatal, toda vez que se incorporará a una nueva iniciativa que presentará el Ejecutivo en los próximos días de acuerdo a lo comprometido.

En segundo lugar, se conservan la mayoría de los nuevos órganos que creaba el proyecto original, como la Subsecretaría y la Superintendencia, pero se echa pie atrás en la creación de una nueva institución acreditadora, con lo que esta función queda en manos de la ya existente Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Sin embargo, se modifica la conformación de esta última, de modo que ya no cuenta con miembros designados por los rectores; ahora 9 de sus 11 integrantes pasan a ser nombrados por el Presidente de la República, haciendo al sistema altamente dependiente al gobierno de turno. Finalmente, se mantiene la obligación que todas las instituciones se acrediten en todas las dimensiones (incluyendo investigación), pero se establece como plazo para dar cumplimiento a este requisito el año 2040.

En cuanto al proceso mismo de acreditación, la indicación introduce dos cambios relevantes. En primer lugar, la función de definir los criterios y estándares que serán

utilizados en el proceso es traspasada desde la Subsecretaría a un comité integrado por el Subsecretario, los presidentes del Consejo Nacional de Educación y de la CNA y el nuevo Superintendente. En segundo lugar, se vuelve al sistema actual de años de acreditación eliminándose los tramos A, B y C que se pretendían establecer.

En relación con el financiamiento, se mantiene la hoja de ruta para llegar a la gratuidad universal. Además, cediendo a las presiones del CRUCH, se restituye el Aporte Fiscal Directo (AFD), el cual se distribuye utilizando criterios meramente históricos entre sus integrantes. Este cambio va de la mano con la eliminación del fondo que el proyecto original creaba para financiar la investigación y creación artística (FICA), el cual permitía a las universidades privadas no tradicionales adscribir a la gratuidad por medio de disminuir el déficit que este régimen les genera.

Finalmente, respecto al cumplimiento efectivo a la prohibición de lucrar, la nueva propuesta establece un tipo penal expreso para quienes retiren excedentes o realicen operaciones con relacionados prohibidas por la ley, estableciendo una pena de hasta 3 años y 1 día de privación de libertad.

ENTONCES, ¿HAY AVANCES?

Al igual que el proyecto original, el nuevo proyecto propone aumentar desmesuradamente el control estatal sobre el sistema, dando cuenta de la desconfianza de este gobierno y sus reformas hacia la sociedad civil, las instituciones de educación superior, los estudiantes y sus familias. En efecto, los cambios propuestos parecen dar respuesta a las presiones de grupos de interés, más que mitigar o dar solución a los problemas identificados en el proyecto original presentado por el Ejecutivo.

La regulación de los aranceles y vacantes, la monopolización del financiamiento por parte del Estado, la desproporcionada injerencia del gobierno de turno en la CNA, la elaboración de un marco de cualificaciones obligatorio y la fuerte fiscalización por parte de la Superintendencia, son medidas que reducen fuertemente la autonomía de las instituciones, lo que a su vez desencadena una serie de problemas que van en detrimento de la calidad de nuestro sistema de educación superior.

En primer lugar, esta pérdida de autonomía genera un peligroso espacio para la politización del sistema en materias tan fundamentales como la repartición de los

recursos o la determinación de los estándares a utilizar en los procesos de acreditación, lo que debería mantenerse en un espacio técnico.

En segundo lugar, al no contar con autonomía financiera, las instituciones que adscriban a la gratuidad, no tendrán otra alternativa que ajustar sus gastos para adecuarse a los recursos que les sean asignados. La variable a ajustar es entonces la calidad de los proyectos educativos ofrecidos. A través de la fijación de aranceles y vacantes, se termina estableciendo un techo a la calidad y crecimiento del sistema, basado en el nivel de recaudación estatal.

Por otro lado, al hacer obligatoria la acreditación en las dimensiones de “Generación de conocimiento, creación e innovación” y “vinculación con el medio”, se está imponiendo a todas las instituciones de educación superior adscribir a un modelo complejo que va más allá de la función docente, y que no necesariamente es deseable. Si bien este tipo de instituciones hacen un valioso aporte a la sociedad, imponerlo no parece razonable. Primero, porque la diversidad de instituciones tiene un valor en sí mismo y segundo, por el alto costo que esto implicaría. Imponer esta obligación a todas las instituciones sin incrementar considerablemente los recursos que el proyecto contempla, significaría obligar a muchas instituciones a generar investigación e innovación de bajísima calidad para cumplir con el requisito, con el eventual riesgo de terminar cerradas.

Además de todos los efectos negativos asociados a la reducción de la autonomía, la indicación sustitutiva mantiene y profundiza otros problemas del proyecto original. En particular se agudiza la discriminación entre estudiantes que, teniendo iguales niveles de vulnerabilidad, optan por distintos tipos de instituciones.

Por ejemplo, en el proyecto original podía acceder a la gratuidad un estudiante de un Centro de Formación Técnica (CFT) o Instituto Profesional (IP) con 4 años de acreditación sin fines de lucro, pero no uno que asistía a una institución con 7 años de acreditación pero que no era corporación, aun cuando ese estudiante fuera del primer quintil.

Con la indicación sustitutiva se suma una discriminación entre estudiantes que optan por universidades pertenecientes al CRUCH y los que no. A través del Aporte Fiscal Directo (que el proyecto original eliminaba y la indicación sustitutiva repone), los estudiantes de las universidades del CRUCH reciben un mayor aporte por parte del Estado, independiente de su nivel de vulnerabilidad. Si dividimos por ejemplo el

Aporte Fiscal Directo recibido por la Universidad de Chile el año 2015, en la cantidad de alumnos que tenía ese mismo año, se obtiene como resultado que esta institución recibió aproximadamente \$ 1 millón por cada uno de sus alumnos a través de esta vía. El mismo cálculo da como resultado un valor cercano a los ochocientos mil pesos en el caso de la Universidad Católicaⁱ.

Finalmente, la indicación presentada no contiene ningún cambio para reducir el carácter regresivo que tiene la política de gratuidad. Dado que hoy un 22% de los estudiantes de educación superior pertenecen al quintil más rico, mientras que solo el 14% pertenece al quintil más pobre, el costo de pagar la educación al primer grupo es mucho mayor que el de financiar los estudios del segundo grupo. La gratuidad universal implica gastar una enorme cantidad de recursos en la educación de las personas de mayores ingresos del país en detrimento de financiar otras necesidades que hoy son mucho más urgentes. De mantenerse la composición socioeconómica del sistemaⁱⁱ, el costo de la política de gratuidad universal se calcula en US\$ 4.418, de los cuales US\$ 1.147 (26%) serían destinados al quintil de mayores ingresos y solamente US\$ 596 (13,5%) irían al quintil más pobreⁱⁱⁱ.

CONCLUSIÓN

Todo lo anterior da cuenta que los cambios introducidos al proyecto de reforma a la educación superior en ningún caso representan un avance hacia un sistema que permita a las personas obtener las herramientas necesarias para ejercer su libertad y elegir sus propios proyectos de vida. Por el contrario, al igual que el proyecto original, la indicación sustitutiva representa un retroceso en este sentido al limitar la diversidad de proyectos educativos disponibles, restringir a unas pocas las instituciones en las que puede estudiar una persona que necesita apoyo financiero, limitar las actividades en que una institución de educación superior puede participar, acotar el crecimiento del sistema en su conjunto y hacerlo tremendamente dependiente a las fuerzas políticas de turno.

i Cálculos propios a partir de los datos de matrícula publicados en www.cned.cl y los decretos de asignación del AFD publicados en www.mecesup.cl

ii Este supuesto es bastante razonable si se considera que las principales razones manifestadas por los jóvenes para no asistir a la educación superior no tienen que ver con el costo de los aranceles (CASEN 2015), por lo que no debiera producirse un cambio de comportamiento importante frente a un cambio en las políticas de financiamiento.

iii Acción Educar 2015, Costos de entregar gratuidad en educación superior: escenarios y propuesta.