

REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: MAYOR PRESENCIA DEL ESTADO Y AMENAZAS A LA CALIDAD

- Tras un largo proceso de tramitación, fueron aprobados en el Congreso dos proyectos que, en conjunto, reformulan el sistema de educación superior en Chile.
- Muchos de los cambios van en desmedro de la autonomía, diversidad y desarrollo de las instituciones de educación superior, lo que podrá tener fuertes repercusiones en la calidad.
- Será deber del gobierno de Sebastián Piñera encausar las reformas y limitar la intromisión del Estado en este relevante sector, dando a las instituciones las condiciones para desarrollar en libertad sus propios proyectos.

La última semana de enero fueron aprobados los proyectos de ley sobre Educación Superior y sobre Universidades Estatales, los que marcaron el cierre de la reforma educacional impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet. Si bien todavía falta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre algunas de las normas que introduce el proyecto de educación superior, lo que se concluye hasta ahora es que ambas iniciativas exacerbaban la participación del Estado en este nivel educativo, potenciando sus roles directivo y fiscalizador, y favoreciéndolo como principal proveedor. Esto implica un riesgo para los principios del sistema de educación superior chileno -tales como la autonomía y la diversidad- y pone en jaque la calidad y el crecimiento de las instituciones de educación superior (IES).

CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

En primer lugar, el proyecto de Educación Superior insta una nueva institucionalidad mediante la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, encargada de la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas y programas para este nivel educativo, así como la Superintendencia de Educación Superior, un organismo descentralizado encargado de la fiscalización.

En segundo lugar, se establece la gratuidad como política permanente, con una gradualidad que parte con el Estado financiando los estudios de los alumnos pertenecientes a los primeros 6 deciles de ingreso que asistan a una institución adscrita. El financiamiento se entregará directamente a las IES, en base a aranceles de referencia elaborados por la Subsecretaría. Luego, a medida que se vayan cumpliendo las condiciones macroeconómicas establecidas en el proyecto, se ampliará progresivamente la gratuidad al resto de los deciles. Así, tal como muestra la Tabla Nº 1, a medida que se incrementen los ingresos fiscales estructurales respecto al PIB tendencial, se irá avanzando hacia los deciles 7 al 10. Las proyecciones del año en que esto podría ocurrir se muestran en la misma tabla, dados tres escenarios de crecimiento del PIB tendencial (g).

EL AVANCE DE LA GRATUIDAD DEPENDERÁ DEL CRECIMIENTO EN LOS INGRESOS FISCALES

Tabla Nº 1: Requisitos y proyección de aumento en cobertura de gratuidad.

Alza cobertura gratuidad	Requisito en cuanto a Ingresos estructurales/PIB tendencial	Si crec.PIB tendencial = 2.6%	Si crec.PIB tendencial = 3%
Decil 7	23.50%	2034	2032
Decil 8	24.50%	2045	2042
Decil 9	26.50%	2066	2060
Decil 10	29.50%	2094	2084

Fuente: Elaboración propia según el Proyecto de Ley sobre Educación Superior, considerando una elasticidad de 1,15.

En tercer lugar, se establece que la acreditación institucional pasará a ser obligatoria y estará enfocada en verificar que las IES cumplan con estándares impuestos de forma centralizada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Además, dejará de ser acreditación por años, pasando a ser por niveles: de Excelencia (por 6 o 7 años), Avanzada (4 o 5 años) y Básica (3 años). En caso de no cumplir con los estándares, se podría llegar incluso al cierre de la carrera, sede o programa, cuyo procedimiento también está regulado por el proyecto.

Por último, el proyecto crea un Sistema de Acceso para la postulación y admisión de estudiantes a las IES adscritas, el que -por indicación del Senado- no será obligatorio, pero será requisito para acceder a la gratuidad.

El proyecto de Universidades Estatales, por su parte, surge como respuesta a la presión de los rectores por más recursos para sus instituciones, y por ello establece un financiamiento permanente para éstas: un aporte institucional fijado anualmente por la Ley de Presupuestos, que deberá considerar, al menos, los

recursos de la asignación “Convenio Marco Universidades Estatales” establecido en la Ley Nº 20.882, esto es, \$ 33.647 millones, y un aporte de \$ 300.000 millones por diez años para un Plan de Fortalecimiento, destinado a apoyar su desarrollo institucional y a financiar proyectos con el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, establece que el gobierno de estas instituciones deberá recaer en el Consejo Superior, el Rector y el Consejo Universitario, y la fiscalización interna en la Contraloría Universitaria. La organización interna, en unidades académicas, facultades u otros, quedará a discreción de cada universidad, con lo que se respeta, aunque no absolutamente, su autonomía administrativa.

PRINCIPALES CRÍTICAS A LOS PROYECTOS

1. Amenaza a la autonomía

La autonomía de las IES es recogida como un principio inspirador en ambos proyectosⁱ, sin embargo, las excesivas atribuciones que se confieren al Estado constituyen en realidad una amenaza hacia ésta. En efecto, el Estado tendrá el control financiero de las IES al fijar cuántos recursos se entregarán a las distintas IES por medio de la fijación de aranceles y aportes basales. Además, fiscalizará los gastos en que pueden incurrir, determinará la cantidad de alumnos que podrán matricular -por medio de fijación del crecimiento máximo de vacantes de alumnos que accedan en primer año como beneficiarios de la gratuidad- y establecerá los estándares de calidad que guiarán el proceso de acreditación obligatorio y la distribución de los recursos. Todas estas decisiones que legítimamente corresponden a las IES, serán traspasadas a la administración central.

De este modo, los márgenes que circunscribirán la autonomía de las instituciones, financiera y operacionalmente, serán bastante difusos. Así, por ejemplo, las facultades fiscalizadoras de la Superintendencia son tan intrusivas que se le permitirá solicitar información incluso a los terceros con los cuales las instituciones hayan celebrado contratos o realizado operaciones. Gracias a una indicación del Senado, sin embargo, no podrá supervisar la viabilidad financiera de las IES, pero sí conocer sus estados financieros y hacerles recomendaciones. En la misma línea, el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior tendrá la nueva función de fiscalizar la consecución de los fines propios de las IES, así como el cumplimiento de compromisos financieros, administrativos y académicos.

El proyecto de Universidades del Estado, en cambio, hizo un avance con respecto a salvaguardar la autonomía administrativa de estas universidades, al reducir la captura de los órganos superiores por parte de los académicos. También busca

evitar que sean absorbidos por grupos de interés al integrar a personas externas, como antiguos estudiantes de las instituciones, exigiéndoles requisitos de experiencia y reconocimiento. Sin embargo, no evita el riesgo de ceder a influencias de los gobiernos de turno, al establecer que sus miembros sean elegidos por el Ejecutivo, sin pasar por los mecanismos de selección de la Alta Dirección Pública.

2. Disminución de la diversidad de proyectos educativos

La lógica de un Estado proveedor de educación superior que introduce estos dos proyectos de ley puede significar un impedimento a que idearios educativos distintos del estatal tengan cabida. Primero, por las restricciones financieras que se impondrán a las universidades privadas en gratuidad, cuyos ingresos se verán mermados debido a la fijación de aranceles (lo que no ocurrirá con las estatales, para las cuales se dispondrán recursos extra). Segundo, por los diversos mecanismos de aseguramiento de la calidad, que pueden inducir a la instauración de un modelo al cual deberán ir ajustándose gradualmente las diferentes IES para poder sobrevivir.

El establecimiento de un Plan de Coordinación para el Mejoramiento de la Calidad puede ir en contra de la singularidad de cada institución, al definirse centralmente los criterios y estándares de calidad. Lo mismo sucede con el Sistema de Acceso, ya que los criterios serán determinados por un comité de rectores que no serán necesariamente representativos y podrán estar vinculados al gobierno de turno, lo que se puede prestar para la defensa de intereses gubernamentales y abrir un campo a las presiones de distintos grupos políticos. Incluso, las instituciones que quieran crear métodos distintos de selección deberán visarlos previamente por la autoridad. Asimismo, con la acreditación obligatoria, si una institución quiere tener un proyecto diferente al estatal no podrá funcionar. En el fondo, la obligatoriedad de cumplir con estándares definidos centralmente supone un fuerte control sobre el modo en que las instituciones llevan a cabo su misión. Se podría llegar a fomentar a futuro una estructura rígida de funcionamiento, no reconociéndose a mediano plazo la heterogeneidad entre los estudiantes que deriva en la diversidad de proyectos educativos.

3. Trato discriminatorio entre instituciones

El principio de subsidiaridad -que indica que el Estado debe intervenir sólo en caso que la sociedad civil no sea capaz de proveer un servicio o lo provea de manera deficiente- es desafiado por los proyectos aprobados, ya que se desincentiva y dificulta el desarrollo de instituciones de educación superior privadas, favoreciendo en cambio el trato a las estatales. Así por ejemplo, se focalizan la

mayor cantidad de los recursos en las IES estatales, bajo el argumento de que éstas contribuyen de una manera especial. Este trato preferencial ya se venía dando en la práctica a través de las partidas presupuestarias, pero ahora se consolida por ley al sumar un nuevo fondo para el Plan de Fortalecimiento, sin asociar la entrega de estos recursos a la obtención de un buen desempeño.

La misma preferencia se da en temas de acreditación: si una universidad estatal no la obtiene se le designará una universidad tutora y se implementará un plan de mejora financiado a través del Aporte Institucional, por un máximo de seis años, al término de los cuales, si aún no ha logrado obtener la acreditación, se nombrará un Administrador Provisional. En cambio si se trata de una IES privada, quedará bajo la supervisión del Consejo Nacional de Educación por tres años, tras los cuales, si no obtiene la acreditación, pasará directamente a un administrador de cierre. Lo mismo sucede con el control de vacantes, al que no estarán afectas las universidades del Estado.

Todo esto generará una ventaja de las universidades estatales con respecto al resto del sistema, lo que se acentuará al implementarse la gratuidad universal cuando las demás IES ya no cuenten con una fuente de ingresos distinta al aporte estatal. De este modo, es patente que el foco no está ni en la calidad ni en las necesidades de los estudiantes, sino en una concepción ideológica de que lo público tiene preponderancia sobre lo privado por el mero hecho de serlo.

4. Estancamiento del progreso del sistema de educación superior

Los proyectos podrán afectar el crecimiento futuro de las IES al restringir su desarrollo a las capacidades financieras del Estado. Tanto las IES públicas como privadas, en cuanto se instaure la gratuidad, serán dependientes financieramente de una única fuente de ingresos, de modo que cualquier constricción de ésta redundará en no ser capaces de asumir sus compromisos o bien, poner en juego la calidad reduciendo sus costos.

Las IES que suscriban a la gratuidad no podrán, además, fijar sus propios aranceles ni la cantidad de vacantes. Por un lado, no podrán exigir cobro alguno a los alumnos suscritos a la gratuidad -por los cuales el Fisco pagará una suma determinada en base a un arancel regulado-, pero además, se regula el arancel para los alumnos aún no incorporados al beneficio, estableciendo un máximo según el decil de ingresos del que provengan. De este modo, en la medida en que avance la cobertura de la gratuidad, las IES se irán progresivamente desfinanciando, y sin poder establecer aranceles más altos o aumentar la matrícula, será la calidad la que deberá ajustarse para enfrentar el déficit

presupuestario que tendrá lugar, pudiendo significar el término de programas y actividades o contratando docentes de menor costo. Es más, el presupuesto contemplado para la gratuidad universal en régimen es similar al importe que reciben hoy las IES por sus aranceles, lo que significa que no se espera que crezca, sino que, en el mejor de los casos, se mantenga.

No bastando con esto, se restringen además las operaciones de las instituciones con sus personas relacionadas, con lo que se perderán colaboraciones que han resultado fundamentales para desarrollar y dinamizar el sistema, como por ejemplo, centros de salud, empresas, colegios o centros de estudio. Con todo, el proyecto original se mostraba más severo en este punto, pero el Senado a través de sus indicaciones flexibilizó la lista de personas consideradas como tales y amplió la cantidad de actos que se pueden realizar con éstas, sin perjuicio de que deberán seguir una serie de mecanismos definidos en una política de solución de conflictos de intereses registrada en la Superintendencia.

CONCLUSIÓN

Existe un consenso general con respecto a la importancia que tiene la educación para el desarrollo de las personas y la necesidad que el Estado fiscalice el cumplimiento de ciertos parámetros para asegurar que las instituciones otorguen un servicio de calidad. Sin embargo, la reforma impulsada por Michelle Bachelet en educación superior exagera el rol del Estado, queriendo que no sea sólo fiscalizador sino también el principal proveedor de ella.

Los dos proyectos revisados en el presente documento vulneran gravemente los principios que constituyen la base del desarrollo de las instituciones de educación superior en el país: la autonomía, la diversidad y la igualdad de trato por parte del Estado, arriesgando con ello lo que debería ser más importante, la calidad.

Si se implementan estos proyectos tal y como han sido aprobados, Chile podría experimentar un retroceso en el crecimiento de su educación superior. Será deber del gobierno de Sebastián Piñera encausar esta reforma y limitar la intromisión del Estado en este sector, dando a las instituciones las condiciones para desarrollar en libertad sus propios proyectos.

ⁱ El proyecto de Educación Superior la define como “la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales, dentro del marco establecido por la ley”. El Proyecto de Universidades del Estado, por su parte, reconoce a las IES una autonomía académica, administrativa y económica indicando en qué consiste cada una.