



¿Qué cambios se anuncian en educación superior?

El siguiente artículo presenta algunos datos de contexto de la Educación Superior hoy en Chile, las grandes líneas del Programa de la Presidenta Bachelet y de lo anunciado en los últimos documentos, además de una reflexión sobre dos temas críticos: el anuncio relativo a la gratuidad y la propuesta de dos subsistemas de educación superior, uno gratuito y otro pagado.

Juan Eduardo García-Huidobro S.
CIDE, Facultad de Educación UAH

Todo pronosticaba que, ya “enriada” la tramitación del proyecto de carrera docente, ahora se comenzaría a comentar y discutir el proyecto de fortalecimiento de la educación pública, el que - para muchos - debió ser el primer proyecto de esta administración.

Ahora bien, un inesperado anuncio de la Presidenta en su discurso del 21 de mayo que promete la gratuidad en 2016 para el 60% de los estudiantes más vulnerables de educación superior, siempre que asistan a universidades del Consejo de Rectores o a Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales acreditados y sin fines de lucro, desató la polémica. Reaccionaron contra la medida personas tan distintas y distantes como Valentina Saavedra (FECH) que protesta porque “se sigue dejando fuera a un más de un millón de estudiantes que estudia en universidades privadas” y Andrés Allamand, para quien “el anuncio de gratuidad es injusto y discriminatorio, porque (...) se excluyó a los alumnos de las universidades privadas, que son más que los que están en las del Consejo de Rectores”.

La discusión exigió que el Gobierno mostrara su propuesta más completa en relación a la política de educación superior, lo que hizo dando a conocer el documento de trabajo “Bases para Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior” (Mineduc, 14/07/2015)¹.

¹Puede verse en: https://www.google.cl/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1OPRB_enCL590CL590&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Bases+para+Reforma+al+Sistema+Nacional+de+Educaci%C3%B3n+Superior



Datos de contexto

1. La educación superior(ES) hoy en Chile.

Lo primero que es preciso destacar es el “gran salto” que ha dado la ES chilena los últimos 25 años. En número absolutos se pasó de 245.400 estudiantes en 1990 a 1.215.413 en 2014. De ellos un 57% va a universidades (26% del CRUCH y 30% privadas), un 31% a Institutos Profesionales y un 12% a CFT. Este salto implicó una muy importante incorporación de sectores tradicionalmente postergados a la educación superior. Así, por ejemplo, según las respectivas CASEN en 1990 solo el 4.1% de los jóvenes del primer decil ingresaba a ES, mientras que en 2011 ya lo hacía un 45.8%.

Debajo de estas cifras hay varias tendencias que muestran una realidad que también en lo cualitativo es dinámica. Así, por ejemplo, mientras la matrícula de las universidades tradicionales decrece (de 41% el 2005 a 26 % en 2015), las universidades privadas se mantienen estables (29% de la matrícula el 2005 y el 2015) y los IP crecen pasando de un 19% de la matrícula el 2005 a un 32% hoy.

La matrícula en pregrados es mayoritariamente diurna (71%), sin embargo está creciendo más la vespertina (43% versus 15%). Se está asistiendo a un aumento importante de los titulados: 179.008 en 2013.

La tasa de deserción de primer año es del 30% de los estudiantes, similar a otros países de la OCDE, pero agravada en Chile porque no se cuenta con mecanismos de movilidad estudiantil o reconocimiento de aprendizajes.

2. El Programa de ES del actual Gobierno.

Las medidas más relevantes enunciadas en el Programa fueron tres:

(1) **Avanzar a la gratuidad universal de la educación superior.** Se estima que este proceso tomará 6 años y que durante este período de Gobierno se avanzará con el 70% de estudiantes más vulnerables. Se estipula que la gratuidad podrá ser ejercida en toda institución de educación superior acreditada; sin lucro; incorporada a las normas sobre acceso equitativo que se dictarán; que se rija por sistema de aranceles que fije el MINEDUC a través de un grupo experto y que cuente con programas de reforzamiento para los estudiantes que lo requieran.

(2) **Modernizar la institucionalidad pública de la educación superior**, creando una Subsecretaría de Educación Superior, una Superintendencia de Educación Superior, reforzando la Comisión Nacional de Acreditación y abriendo un nuevo Fondo de Apoyo a la Investigación universitaria .



(3) Dar un trato financiero preferente a universidades del estado; crear universidades estatales en Aysén y O'Higgins y CFTs ligados a universidades estatales en todas las regiones.

Asimismo, el documento Bases para la Reforma al Sistema Nacional de ES, de julio recién pasado, hace explícito el marco regulatorio de la ES y los fines y principios que la rigen. También reitera lo adelantado en cuanto a institucionalidad y agrega precisiones sobre una nueva institucionalidad "participativa", que se entiende, reemplazará al actual Consejo de Rectores. En concreto anuncia una Conferencia de todas las IES Chilenas con capítulos universitario y técnico-profesional, un Consejo que incluirá a todas las IES que reciban financiamiento público y una Red Estatal de educación superior, que integrará a universidades y centros de formación técnica estatales, para asegurar colaboración, movilidad y transferencia entre las IES del Estado.

Adicionalmente, precisa cuatro niveles de calidad para la acreditación, detallando que las instituciones que califican en el nivel más bajo quedan en situación de "condicional".

Se describe el nuevo sistema de financiamiento que conducirá a la "gratuidad" y se precisa las obligaciones que tendrán las instituciones que "voluntariamente" adscriban a él. Ello significa aceptar el arancel regulado, no cobrar copago a los estudiantes y asegurar la participación de los distintos estamentos en órgano colegiado de gobierno superior.

Lo anterior conduce a un sistema nacional de ES que tendría como característica común el participar de un sistema obligatorio de acreditación de calidad y aun subsistema de instituciones de ES que adhieren a los compromisos públicos que conlleva la gratuidad.

El documento también avanza en la descripción del financiamiento a la docencia en pos de la gratuidad. El pago será por estudiante con dos tipos de componentes: una base, en función de valores eficientes de formación diferenciando grupo de carreras y aspectos variables como vulnerabilidad de los estudiantes, localización de la IES (regional, zona extrema), y nivel de calidad logrado en la acreditación. El costo de formación financia la primera carrera de pregrado, por la duración formal más un % de holgura.

En relación al financiamiento de las otras funciones universitarias se distinguen tres situaciones. La primera es la de las universidades estatales, que accederán a un convenio marco y a un fondo de proyectos competitivos para vinculación con el medio. La segunda es la de las IES privadas con aporte del Estado (gratuitas) tendrán un fondo basal por desempeño con montos calculados por indicadores observados (resultados) y tendrán acceso a proyectos competitivos para vinculación con el medio. Por último, las IES privadas sin aporte del Estado tendrán acceso a proyectos competitivos de investigación (CONICYT).



3. Comentarios.

En lo que sigue se presenta una breve reflexión sobre dos temas que nos parecen particularmente complejos. El más inmediato dice relación con el adelanto de la gratuidad para 2016 mediante una indicación en la Ley de Presupuesto y el más estructural que se refiere a la propuesta de establecer un sistema de ES que combine instituciones gratuitas e instituciones pagadas.

Gratuidad de la educación superior: un derecho abierto a todos

Hay al menos tres buenas razones para postular la “gratuidad” de la educación superior. La primera tiene que ver con el acceso: hacerla gratuita es ponerla como una meta deseable y como un derecho abierto a todos/as; es enfatizar que en la actual sociedad de la información es bueno para los ciudadanos/as y también para la sociedad que el mayor número de personas acceda a la educación superior. Además, la “gratuidad” hace patente que las profesiones, además de ser un proyecto personal, poseen un sentido público y que quienes acceden a ellas adquieren la responsabilidad de poner su especialización al servicio de la sociedad. Por último, favorece la elección libre y adulta de carrera por parte de los jóvenes, sin supeditar su decisión a lo que los padres quieran pagarle.

Ahora bien, debido a que la captación de recursos públicos posee límites económicos y políticos, estas buenas razones inevitablemente entran en competencia con otras buenas razones. Por ejemplo, se ha hecho ver que en el mismo sector educación sería más urgente poder invertir más en educación preescolar y escolar, que en educación superior. Visión que reafirma Fernando Montes, Rector de la Universidad Alberto Hurtado cuando manifiesta “yo sueño que haya gratuidad general porque esa es la única manera de generar paridad y suprimir estas desigualdades totales. Pero esa paridad debe calcularse con mucha sabiduría. Si tengo diez pesos, primero a la educación parvularia, básica y media porque es ahí donde se producen los mayores desequilibrios”. De cara a estas objeciones ha surgido una alternativa que puede ser muy virtuosa, ya que mantiene las ventajas de la gratuidad y evita a mediano plazo sus inconvenientes: se trata de un impuesto especial a los graduados (Sanhueza, Atria, 2013)².

² Ver en:

http://politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/366/Propuesta_de_Gratuidad_para_la_Educacion_Superior_Chilena.pdf



¿Qué problemas tiene adelantar la gratuidad según lo anunciado por la Sra. Presidenta?

En el anuncio del 21 de mayo se exige que los beneficiarios “asista(n) a Centros de Formación Técnica o Institutos Profesionales acreditados y sin fines de lucro, o a universidades del Consejo de Rectores”. En un documento de julio y una minuta del 5 de agosto se amplía las instituciones de las que pueden provenir los beneficiarios, manteniendo las originales y agregando a universidades privadas que cumplan con tres criterios: estar acreditada por 4 años o más, o por 3 años en áreas obligatorias y en el área de investigación; no poseer, como integrantes de la corporación o fundación universitaria, sociedades comerciales con fines de lucro que puedan elegir sobre un 10% de los directores de la universidad; y considerar representantes de los estamentos estudiantil y/o funcionario, a lo menos con derecho a voz, en algún órgano de gobierno superior. Estos tres criterios deben cumplirse al 3 de agosto de 2015.

Si se interpreta la gratuidad como un apoyo para personas pobres que están cursando o van a cursar educación superior, probablemente la gran mayoría va a estar de acuerdo con la existencia del beneficio. Sin embargo, si se limita esa ayuda de modo arbitrario a quienes estudian en algunas instituciones, surgen inmediatamente las dudas. ¿Por qué otros estudiantes, tan pobres como los beneficiados, van a quedar fuera por el solo hecho de estudiar en otras instituciones? ¿No son acaso esas instituciones (las universidades privadas acreditadas o los IP y CFTs con fines de lucro) tan reconocidas y apegadas a derecho como las que permiten que sus alumnos accedan al beneficio? Es difícil no interpretar la medida como una transgresión al principio de igualdad de oportunidades.

Pero hay algo más. Este adelanto de la gratuidad también ha sido visto como un modo de comenzar a transitar hacia una nueva forma de organización y regulación de la ES, sin que se haya conocido en sus detalles esa forma y, por tanto, sin que se haya dado una discusión abierta sobre el tema.

¿Qué decir de la propuesta de establecer un sistema de ES que combine instituciones gratuitas e instituciones pagadas?

Nuestro sistema de educación superior posee muchas dificultades. Por ejemplo, es un sistema altamente desregulado, no cuida a las instituciones estatales, su financiamiento recae de modo desproporcionado en los usuarios y/o en sus familias y obliga a una elección de carrera muy pronto y no posee pasarelas para que los/as estudiantes vayan cambiándose sin perder los estudios ya adelantados. Sin embargo, posee también valores y uno de ellos es ser bastante más integrado socialmente que nuestra educación escolar. Hay carreras, principalmente en las instituciones de mayor prestigio, que concentran una fuerte proporción de egresados/as de la educación pagada. No obstante, siempre están las excepciones: ese 10, 15 o 20% de estudiantes



que provienen de la educación municipal y particular subvencionada. Tarde en la vida, a los 18 o más años, pero más vale tarde que nunca, jóvenes que hasta entonces no se encontraron con los “otros/as”, se miraron horizontalmente a los ojos. Esta es una experiencia que como país no podemos perder. Debemos trabajar para lograr “acuerdo” en “un” único sistema de educación superior en el que confluyan todos quienes acceden a ella.