

Principales Reflexiones, Aportes y Preocupaciones a la Reforma a la Educación Superior

+Héctor Vargas Bastidas, sdb
Obispo de San José de Temuco
Presidente del Área de Educación
Conferencia Episcopal de Chile

A. Aspectos que aparecen como positivos en el proyecto de ley

1.- Valoramos el esfuerzo que hace el gobierno en tratar de ordenar el sistema de educación superior en Chile. La regulación del mismo se ha visto como una de las dificultades y carencias que es necesario de abordar a través de cambios significativos. Esta necesidad ha sido proclamada transversalmente en el país y se valora la inclusión de este aspecto en el proyecto de ley. Observamos que la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia y el Consejo para la Calidad como parte de un sistema de calidad, dan cuenta de ello.

2.- Pensamos que los argumentos de inclusión, de generación de oportunidades que busca acabar con la segregación y que están a la base de esta propuesta, son también preocupaciones nuestras y los valoramos profundamente. En ello, el tratamiento del acceso a la población más vulnerable es sin duda un pilar fundamental que va en la línea de profundizar el criterio de la responsabilidad del Estado en la formación y educación de aquellos que en el conjunto del sistema educacional chileno se han visto afectados y comprometidos negativamente.

3.- Destacamos el interés puesto sobre el segmento de los institutos profesionales y centros de formación técnica, ya que estos sin duda atienden una población importante en la educación superior y hasta hoy no han sido lo suficientemente desarrollados y valorados en el concierto del desarrollo nacional, sin embargo, debemos relevar que esto no se ha plasmado con la dedicación pormenorizada que su aporte requiere.

4.- Destacamos el esfuerzo enorme por dar gratuidad a los más vulnerables de la población. El dinero ya no debe ser impedimento para acceder a la educación superior y de esta manera podremos evitar el flagelo del endeudamiento, para los

sectores más vulnerables. Este último no sólo para aquellos que lo ven como un fantasma futuro sino que igualmente para aquellos que, una vez terminadas sus carreras no tienen cabida en el mercado laboral, ya sea porque llegan a un campo saturado o porque el prestigio asociado a su titulación no alcanza para poder acceder a él.

5.- Destacamos también la declaración, especialmente de S.E. la Presidenta de la República de la valoración positiva que hace de la provisión mixta de la educación superior, la que se encuentra explícita en la presentación escrita del proyecto entregado al parlamento. En ella cobra especial relevancia el reconocimiento que ha hecho de aquellas instituciones tradicionales que han sostenido e impulsado la educación superior durante muchos años en el país. Esperamos que tal declaración vaya acompañada de un efectivo esfuerzo por regular al sistema sin desequilibrarlo hacia una hegemonía del Estado prestacional y regulador.

6.- Valoramos el fortalecimiento del aseguramiento de la calidad, especialmente en garantizar la obligatoriedad de las instituciones de educación superior por acreditarse y dar garantías a la población de esa calidad.

B. Materias de perfeccionamiento del actual proyecto de ley

Es lamentable constatar que la Reforma Educacional elaborada por los Ministerios de Educación y Hacienda, no responde a las expectativas de los actores involucrados (estudiantes, rectores y sociedad civil), lo cual puede ser comprobado por las innumerables críticas que ha recibido de amplios sectores de la sociedad. Por esta razón, nos hemos mantenido en un estado de alerta permanente y buscando profundizar el diálogo, tanto con el Ministerio como con el Parlamento, buscando ser contrapartes efectivas en esta discusión.

Sin embargo, el Ministerio no ha tenido ni la capacidad técnica ni la voluntad para atender las demandas de los principales actores del sector. Más allá de la retórica, se ha mantenido prácticamente inmune a las propuestas y recomendaciones de expertos.

Concordamos en la importancia de reformar el actual Sistema de Educación Superior, aquejado por asimetrías e irregularidades que han instalado una crítica generalizada a su funcionamiento. Del mismo modo, compartimos muchos de los principios expresados en la actual propuesta, tales como: la necesaria regulación

del sistema, alcanzar mayores niveles de equidad y diversidad en el acceso, profundizar y modernizar los mecanismos de aseguramiento de la calidad, perfeccionar el sistema de financiamiento, la prohibición efectiva del lucro y avanzar en un sistema único de admisión, entre otros.

No obstante lo anterior, consideramos que la propuesta elaborada por el Gobierno presenta importantes omisiones y falencias, tanto en lo formal como a nivel de su contenido, que resulta indispensable dar a conocer y discutir al interior de las comunidades académicas y universitarias, quienes requieren de los insumos necesarios para evaluar sus efectos y levantar una posición institucional desde su misión e identidad.

A nivel formal, la propuesta de reforma fue diseñada desatendiendo el aporte que durante dos años los Rectores que integran el CRUCh presentaron al Ministerio de Educación en diferentes instancias, en el marco del proceso de deliberación y consulta prelegislativa. En reiteradas ocasiones, autoridades ministeriales presentaron a los Rectores un cuadro incompleto sobre las propuestas reunidas en una serie de minutas, sin exponer en ningún momento una propuesta articulada que permitiera una visión y valoración de conjunto.

De este modo, el Ministerio generó un debate irreal y superficial con los rectores, que concluyó en una propuesta que no cumple las expectativas de ninguno de los actores involucrados y que no responde a las demandas y exigencias de la sociedad nacional.

En cuanto al contenido, quisiera referirme a seis aspectos centrales, que constituyen las principales contradicciones que se desprenden de esta Reforma:

- i. Es una propuesta que dice reconocer la autonomía y libertad académica, pero confiere al Estado excesivas atribuciones.
- ii. Es un proyecto que dice fortalecer la provisión mixta en Educación, pero sus definiciones y mecanismos tienden a la homogeneización del sistema.
- iii. Busca fortalecer la Educación Pública regional, pero la limita con una concepción restringida a lo estatal.

- iv. Busca regular el financiamiento público de la Educación Superior, pero mantiene un esquema que otorga cuantiosos recursos a una Educación de mercado.
- v. La nueva institucionalidad concentra inadecuadamente atribuciones discrecionales en la Subsecretaría de ES y en la Superintendencia de ES
- vi. La nueva institucionalidad no cuenta con real aseguramiento de la calidad en las IES estatales, realizando diferencias sin fundamentos en el proyecto.

i. La pérdida de autonomía

En varios de sus componentes, la propuesta del gobierno considera la transferencia de importantes atribuciones que tradicionalmente han estado bajo el control de las instituciones de educación superior a favor de una mayor regulación estatal. A modo de ejemplo:

1. Dependiendo del nivel de Acreditación, las instituciones deberán solicitar autorización para la apertura de nuevos programas, ya sea en áreas académicas existentes o en nuevas áreas.
2. En lo referido a vacantes esto no responde a una regulación adecuada, toda vez que no se distingue entre las vacantes que se destinan a gratuidad y aquéllas que son asignadas a quienes pagan arancel, mientras no exista gratuidad universal.
3. Se deberán presentar informes permanentes al Consejo para la Calidad sobre decisiones que puedan afectar el nivel de calidad de las instituciones, sin especificar ámbitos.
4. Será el Consejo para la Calidad y no las instituciones de Educación Superior, quien definirá las carreras que se someterán a acreditación, abandonando el concepto de autorregulación propio de estos procesos.
5. Si bien, la acreditación integral es por un periodo de ocho años, no otorga derecho adquirido, dado que la reacreditación puede ser adelantada por acuerdo del Consejo para la Calidad, lo que ni siquiera requiere un quórum mayor para el acuerdo del Consejo, sin que existan

recursos que se otorguen a la IES para que se revise el mérito, fundamento y proporcionalidad de dicha decisión.

Esta exacerbación en las atribuciones del Consejo para la Calidad, sin que exista una instancia para la apelación de sus decisiones, deja a las Universidades en una posición de indefensión en una materia de alto impacto para su desarrollo como es su Acreditación. En este aspecto, es imprescindible que exista un régimen de recursos que permita la revisión en sede administrativa y judicial de decisiones que pueden poner en riesgo la existencia de proyectos educativos, tal como fue aprobado en el marco de la Ley 20.800 que Crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de IES.

Nos preocupa que se establezcan sobrerregulaciones, que burocraticen en exceso el sistema, concediéndole al Estado un único rol controlador. La diversidad y riqueza del Sistema de Educación Superior, exige autonomía y libertad institucional, que incluye aspectos académicos, administrativos y económicos, de modo de dar garantías a la expresión y proyección de la identidad e ideario de los proyectos institucionales.

Finalmente, la creación de un Sistema de ES no supone la entrega al Ministerio de Educación de la *rectoría* del Sistema, puesto que ello no se alinea con la tradicional provisión mixta y la existencia de la autonomía académica, económica y administrativa que la Ley General de Educación sigue consagrando y que ha sido replicada en este proyecto de ley.

ii. La homogeneidad del sistema propuesto

La propuesta de reforma no presenta una **visión sistémica, amplia y diversa** de la Educación Superior de nuestro país, que reconozca las características de su historia, así como la riqueza y diversidad que le otorgan la provisión mixta, plural y territorial.

Se evidencia un avance hacia un modelo de Acreditación en base a estándares, lo que supone un riesgo de homogeneización entre las instituciones y que podría constituir un elemento más que colabore con las asimetrías de nuestro actual sistema, especialmente para las instituciones regionales que trabajan con menores recursos. Asimismo se hace necesario que las acreditaciones institucionales se basen en criterios que efectivamente reconozcan la diversidad de las IES que constituyen el sistema de ES: 1) instituciones diversas en su despliegue territorial (radicadas en una ciudad, en una región e instituciones plurirregionales); 2) instituciones dedicadas a cultivar un área del conocimiento, versus universidades que abordan varias o todas las áreas de éste; 3) instituciones de alta y mediana complejidad en el desarrollo y transferencia del conocimiento; y, 4) instituciones con diversa orientación en el perfil de alumnos que buscan preparar. Del mismo modo, un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, debe asimilar la actual diversidad en el grado de desarrollo de nuestras regiones, asumiendo que no puede exigir un estándar a zonas del país que muestran rezagos en el desarrollo de capital humano. **En definitiva, el sistema de aseguramiento de la calidad debe constituirse en una herramienta de apoyo para cada IES y no en un examinador esporádico, si el propósito de la reforma propuesta es elevar la calidad del sistema de ES.**

Asociado directamente a lo anterior, vemos con preocupación cómo el resultado del proceso de acreditación conduce a categorías que pueden tener impacto en el financiamiento de las IES. En tal escenario, **dicha política impedirá el desarrollo y sofisticación de las IES que se encuentren en los tramos inferiores de acreditación, al verse impedidas de acceder a un mayor monto de recursos permanentes, lo que será una traba definitiva a su desarrollo y al del sistema de ES en general.**

En sus definiciones centrales la propuesta establece una distinción gruesa entre Universidades Estatales y Privadas, desdibujando el aporte histórico de las Universidades Públicas No Estatales agrupadas en el G9 y de las instituciones privadas no tradicionales, sin las cuales nuestro país no tendría

el nivel de desarrollo científico, tecnológico, profesional ni el grado de cobertura y crecimiento del sistema de ES con que hoy cuenta.

A pesar de que los Rectores de la Red G9 lo han reiterado en diferentes oportunidades y que ha existido un respaldo abierto por parte del CRUCH, hoy continúa ausente la valoración y reconocimiento por parte del Estado a la labor pública de dichas instituciones y de aquellas instituciones privadas no tradicionales que, habiendo acreditado que cumplen con el sistema de aseguramiento de la calidad, han aportado al desarrollo del sistema de ES.

Compartimos que se debe fortalecer a las universidades estatales, sobre todo las de regiones, pero esto no puede ser en desmedro del resto de las IES del sistema, como ocurre en el presente proyecto.

iii. El debilitamiento de la educación pública regional

El proyecto presentado al Parlamento tiene una visión fundamentalmente centralista, que desconoce el aporte de las IES regionales o aquellas con presencia en diversas regiones al desarrollo social, económico y cultural de sus territorios y a los esfuerzos de descentralización del país. El desarrollo equilibrado del territorio pasa por fortalecer las universidades e instituciones técnico-profesionales con fuerte vocación regional.

Resulta imprescindible que la Reforma a la Educación Superior considere una institucionalidad y políticas de Educación Superior que reconozcan la diversidad geográfica y las desigualdades sociales, económicas y territoriales, determinadas por un excesivo centralismo.

La educación de un estudiante proveniente de contextos vulnerables tiene un mayor costo, el que hasta el día de hoy ha sido cubierto por el esfuerzo de las familias y de las propias Instituciones de Educación Superior regional. La gratuidad –en la forma en que aparece indicada en la propuesta- no permitirá resolver este factor de inequidad que impacta fuertemente a las

instituciones de educación superior en regiones y que representa un destino de recursos cuyo no reconocimiento como costo alternativo se traduce en menores niveles de acreditación institucional, con el riesgo de estancamiento ya señalado anteriormente, si los montos de financiamiento son regulados conforme al nivel de acreditación alcanzado.

Todo ello, configura un cuadro de menor desarrollo de las regiones, por el obligado traslado a los grandes centros urbanos de los alumnos con mayor talento y la falta de recursos para la mejora continua de la calidad. En suma, el sistema de aseguramiento de la calidad indexado a las lógicas de financiamiento será un obstáculo para el desarrollo de las regiones más postergadas del país.

iv. El financiamiento público

La propuesta que pretende el fortalecimiento de la Educación Pública, mantiene los mecanismos financieros y la desregulación que le dieron impulso a la educación en base a criterios de mercado. Ejemplo de ello, es la mantención del crédito con aval del estado (CAE) fuertemente criticada, incluso reconocida en estos días por el propio Ministerio.

El diseño de la actual propuesta solo considera recursos públicos para el financiamiento de parte de la docencia universitaria, descuidando otros ámbitos de desarrollo y funciones académicas de una universidad, tales como: Desarrollo e Infraestructura; Investigación Científica; Extensión Artística y Cultural; Nivelación Académica de Alumnos; Apoyo y Financiamiento de Costos Colaterales de Alumnos Vulnerables o de Zonas Rurales; entre otras. Vemos con preocupación que en cuanto a la educación superior técnico-profesional el proyecto mantiene un grado de pormenorización escaso, lo que hace poco probable que el financiamiento considere las variables propias de tal régimen educacional.

Además, la regulación del arancel por parte del Ministerio para la entrega de recursos asociados a la Gratuidad, se efectúa sin un enfoque de compensación por territorialidad o tipo de estudiante, lo que condiciona fuertemente el desarrollo de las instituciones. En el período de transición en la implementación de la ley (4 años), su efecto será mucho más perjudicial que la definición arancelaria por Glosa Presupuestaria aplicada en 2016. Estimamos que, tal impacto significará una pérdida mínima del 10% anual de ingresos, debido fundamentalmente a la extensión de la regulación arancelaria por sobre el V decil, pese a que para alumnos que no gocen del beneficio de gratuidad, el proyecto no considera aportes a las IES.

Por otra parte, el sistema de financiamiento planteado respecto al AFD y los aportes basales pone en alto riesgo la calidad de los proyectos educativos, debido a la escasez de fondos públicos aportados y a los ajustes económicos que deberán realizar las instituciones para cumplir con su misión, reduciendo la autonomía y el desarrollo futuro de la institución.

v. La nueva institucionalidad concentra inadecuadamente atribuciones discrecionales en la Subsecretaría de ES y en la Superintendencia de ES

El proyecto contempla la creación de un nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la ES, compuesto por la Subsecretaría de Educación Superior, Consejo Nacional de Educación, Consejo para la Calidad y Superintendencia de Educación Superior, pero con clara preponderancia de la Subsecretaría, en todos aquellos aspectos no referidos a las tareas de la futura Superintendencia.

Dicha preponderancia afecta seriamente al Consejo para la Calidad, órgano que no cuenta con grados de decisión en materia de definición de criterios y estándares estables de acreditación ni con independencia respecto del gobierno, **quien designa a 9 de los 11 miembros de su Directorio**, lo que en la práctica lo transforma en un órgano asesor de la Subsecretaría,

sometiendo los criterios de aseguramiento de la calidad a una definición política de quien detente el gobierno, situación que afectará seriamente la autonomía de las IES y dota de incertidumbre su desarrollo futuro.

Aspectos tales como la definición y desarrollo de las políticas públicas de ES, administración del sistema único de acceso a ES, administración de los instrumentos de financiamiento público y definición de orientaciones sobre calidad -modelo en que los criterios de acreditación son solo propuestos por el nuevo Consejo para la Calidad a la futura Subsecretaría- **configuran un modelo centralista, que arriesga no reconocer la diversidad de regímenes de administración autónoma de cada IES** (según su naturaleza, principios inspiradores, contexto territorial en que cumple su misión y todo otro aspecto que define actualmente cada IES en virtud de su autonomía académica, económica y administrativa) **lo que amenaza la estabilidad futura de las instituciones e incluso su propia subsistencia.**

En cuanto a la Superintendencia de ES, dicho órgano podrá revisar la legalidad del uso de los recursos de las IES, lo que excede a una atribución revisora en materia de retiro de utilidades en los casos en que ello se prohíba. **Dado que además se le otorga facultad de interpretación de la ley, pudiendo impartir instrucciones de carácter general, esta revisión de legalidad se transformará en un símil de los gastos con fines educativos, de la Ley de Inclusión, afectando severamente la autonomía económica y administrativa.** En esta materia, el proyecto de ley menciona expresamente el rol fiscalizador que puede realizar la Contraloría General de la República, lo que implica riesgos de contar con un doble control y diversidad de criterios, al menos en el caso de revisión contable de recursos públicos.

En cuanto a la **autonomía académica**, es motivo de infracción grave la modificación unilateral de “términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales la IES hubiere convenido con el estudiante la prestación de los servicios educativos.”. **Esta situación implica el fin de la autonomía académica, en materia de actualización y mejora curricular a alumnos que ya se encuentren matriculados.**

vi. La nueva institucionalidad no cuenta con real aseguramiento de la calidad en las IES estatales, realizando diferencias sin fundamentos en el proyecto

En cuanto a los efectos de la no acreditación o de la acreditación condicional, el proyecto establece una diferencia arbitraria en favor de las instituciones estatales, al hacer inaplicable a su respecto las normas sobre administración provisional o administración de cierre, lo que a todas luces perjudicará la calidad en dichos planteles, además de establecer una diferencia infundada cuya constitucionalidad es dudosa.

Del mismo modo, en lo referido al financiamiento de gratuidad de las matrículas de sus alumnos, el proyecto propone un régimen de financiamiento por el solo ministerio de la ley, sin sujeción a regímenes de transición ni exclusión en caso de sanciones de alta gravedad, lo que sí establece para el resto de las IES del sistema, sin que se exponga motivos que lleven a adoptar tal conclusión. **Considerando que parte no menor del contexto a esta reforma es el alto grado de incertidumbre existente respecto a la capacidad del Estado de soportar la carga contributiva que implica la gratuidad, resulta poco plausible que el solo origen estatal faculte al legislador a realizar esta clase de diferencias, que puede conducir a un régimen en que instituciones que no cumplan los propósitos de la ley conserven, de modo estable y garantizado, los recursos –siempre escasos– que podrán destinarse al desarrollo del sistema de ES en su conjunto.** Esto implica un trato desigual que también provoca dudas respecto de su examen frente a la Constitución.

Las preocupaciones descritas precedentemente son una breve pincelada de las repercusiones que podría tener la aprobación del proyecto sobre las instituciones no estatales, en el caso de no sufrir cambios sustantivos hasta su aprobación.

Confiamos en que los parlamentarios tendrán la claridad y sapiencia para escuchar a todos los actores involucrados, conocer los distintos puntos de vista y acoger los aportes que permitan construir un mejor proyecto de ley para beneficio y desarrollo del país.

C. Propuestas de cambios

1.- Valoración efectiva de los diversos proyectos que históricamente han servido a la educación en Chile, entre ellos el que han hecho en su historia las universidades o institutos de inspiración católica o confesional. Esta valoración debiera de traducirse en la consideración en el financiamiento de las mismas en la posibilidad concreta de desarrollo y de continuidad en el servicio público que prestan a la sociedad, especialmente en regiones.

Nos parece relevante que se comprenda, respalde y apoye la naturaleza, identidad y misión de las universidades católicas. Por ello debemos tener presente la Constitución apostólica *Ex Corde Ecclesiae*, del Sumo Pontífice San Juan Pablo II, sobre las Universidades Católicas, en sus números 32 y 37:

“La Universidad Católica, como cualquier otra Universidad, está inmersa en la sociedad humana. Para llevar a cabo su servicio a la Iglesia esta llamada- siempre en el ámbito de su competencia- a ser instrumento cada vez más eficaz de progreso cultural tanto para las personas como para la sociedad. Sus actividades de investigación incluirán, por tanto, el estudio de los graves problemas contemporáneos, tales como, la dignidad de la vida humana, la promoción de la justicia para todos, la calidad de vida personal y familiar, la protección de la naturaleza, la búsqueda de la paz y de la estabilidad política, una distribución más equitativa de los recursos del mundo y un nuevo ordenamiento económico y político que sirva mejor a la comunidad humana a nivel nacional e internacional. La investigación universitaria se deberá orientar a estudiar en profundidad las raíces y las causas de los graves problemas de nuestro tiempo, prestando especial atención a las dimensiones éticas y religiosas.

Si es necesario, la Universidad Católica deberá tener la valentía de expresar verdades incómodas, verdades que no halagan a la opinión pública, pero que son también necesarias para salvaguardar el bien auténtico de la sociedad.”

“En el servicio a la sociedad el interlocutor privilegiado será naturalmente el mundo académico, cultural y científico en la región que trabaja la Universidad Católica. Se deben estimular formas originales de diálogo y colaboración entre las Universidades católicas y las otras Universidades de la Nación para favorecer el desarrollo, la comprensión entre las culturas y la defensa de la naturaleza con una conciencia ecológica internacional.

Junto con otras instituciones privadas y públicas, las Universidades Católicas, mediante la educación superior y la investigación, sirven al bien común; representan uno de entre los varios tipos de instituciones necesarias para la libre expresión de la diversidad cultural, y se esfuerzan en promover el sentido de la solidaridad en la sociedad y en el mundo. Ellas, por tanto, tienen el derecho a esperar, de parte de la sociedad civil y de las Autoridades públicas, el reconocimiento y la defensa de su autonomía institucional y de la libertad académica. Idéntico derecho tienen en lo que respecta a la ayuda económica, necesaria para que tengan asegurada su existencia y desarrollo.”

2.- Transformar el sentido excesivo en el control en un sistema de apoyo y acompañamiento que sancione a aquellos que no cumplan con las normas definidas pero que genere espacios de confianza y libertad en aquellas instituciones de tradición de buena gestión y de calidad.

3.- Definición más amplia de lo público que no se limite a lo estatal, sino al servicio que se preste y a los productos que se obtienen.

4.- Incorporación de factores regionales en el cálculo de los financiamientos de las instituciones que valore de manera concreta el aporte a la nivelación de la vulnerabilidad que significa la incorporación de estudiantes de los más bajos deciles.

D. Reflexión Final

Finalmente, estimamos necesario hacer presente que hay que evitar que esta discusión se realice sin un proyecto de ley marco, que aborde todas las aristas del futuro Sistema de ES, toda vez que si bien la introducción de proyectos de ley para cada área específica, puede favorecer su discusión técnica específica, generaría a la vez que la aprobación sucesiva de proyectos de ley vaya condicionando el contenido de los proyectos de ley tramitados posteriormente, lo que implica que el propósito de contar con una reformulación adecuada y pertinente del Sistema de ES quede en duda.

Valparaíso, 27 de septiembre de 2016

HVB/LUL/lji