

ALGUNAS OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE EDUCACION SUPERIOR

Eduardo Silva S.J.
Rector. Universidad Alberto Hurtado

Es una buena noticia estar discutiendo un proyecto de ley que reforma nuestro sistema de educación superior. Es evidente que el país necesita adecuar la institucionalidad, normativa, sistema de gobierno, financiamiento y aseguramiento de la calidad. Me refiero aquí solo a las universidades y no a los IP ni a los CFT.

Parto con dos breves notas introductorias sobre la necesidad de reconocer la heterogeneidad del sistema y la oportunidad que tenemos de regularlo convenientemente (1), para dedicarme luego a los dos puntos a los que quiero referirme: ¿Que significa educación pública? (2) y el financiamiento de las instituciones y de los estudiantes con la gratuidad universal (3).

1) Reconocer la heterogeneidad del sistema para una regulación conveniente

a) Sistema Heterogéneo

Una de las características de nuestro sistema (y de varios latinoamericanos) es la heterogeneidad de instituciones. Llamamos universidades a organizaciones extremadamente distintas en su historia y objetivos.

Como toda generalización, no ayuda a mirar y entender el fenómeno en la complejidad que tiene y, al contrario, instala estereotipos, muchas veces injustos. No es verdad que todas las universidades que conforman el Consejo de Rectores son de calidad, y tampoco que todas las que están fuera no la tengan. La UAH, y algunas otras, son un buen ejemplo de que no son buenos los estereotipos: somos una privada con rol público que sabe que la autonomía y la libertad de cátedra es lo fundamental, de calidad académica acreditada por 5 años en las 5 dimensiones, de investigación con programas de doctorado, inclusiva que se acoge a la gratuidad.

Actualmente, el sistema universitario está compuesto por 58 universidades. De ellas, 45 están acreditadas, con distinta cantidad de años y número de áreas. Las universidades no acreditadas son 13 y agrupan una matrícula de 42.926 estudiantes. Este último dato es otra evidencia de la desregulación del sistema.

Como muestra el siguiente cuadro, la diferencia entre el promedio de acreditación de las estatales y las privadas no CRUCH no es tan relevante y, de hecho hay universidades estatales y privadas CRUCH que tienen acreditaciones menores a algunas privadas no CRUCH.

Tipo universidad	Nº de universidades	Promedio acreditación	Acreditación mínima	Acreditación máxima	Matrícula
Estatales CRUCH	16	4,4	3	7	167.578
Privadas CRUCH	9	5,4	4	7	137.047
No CRUCH	20	3,9	2	5	297.783

(Fuente: Sistema de Información de Educación Superior SIES, 2016)

Si a este dato se suman las diferencias en tamaño, productividad científica, extensión, prioridades estratégicas, etc., constataremos que se trata de un sistema que agrupa instituciones de muy diverso ideario, composición, objetivos y fines.

La heterogeneidad del sistema entre universidades públicas estatales y no estatales y universidades solo docentes, hace que la regulación sea más difícil y exige más lucidez. Regular a los iguales es fácil; para regular a los distintos se necesita el mutuo reconocimiento y la regla de justicia capaz de dar a cada cual lo suyo.

Lamentablemente el proyecto, da el reconocimiento y la justicia que se debe a las universidades estatales, pero invisibiliza a las públicas no estatales (de dentro y fuera de CRUCH; a las del G8 y a las 4 que tenemos acreditación en las 5 dimensiones). Invisibiliza también al resto de las privadas preferentemente docentes.

Solo una palabra sobre las universidades solo docentes¹. El proyecto actual, al exigir acreditación en investigación (“generación de conocimiento, creación e innovación”) las obligara a “inventar” investigación o a transformarse en IP (desperfilando la nobleza y especificidad de estas instituciones). Lo que hay que hacer es regularlas, garantizar su calidad, impedir que lucren, acompañarlas en su desarrollo, pero no eliminarlas.

b) La institucionalidad y marco regulatorio

Respecto de la institucionalidad existe amplio acuerdo en que es necesaria una mayor regulación. La buena noticia del crecimiento y apertura del sistema de educación superior vino acompañada de una muy mala, se dejó de regular y controlar la calidad. Ampliar el acceso, fue a costa de perder el control de la calidad de lo que se ofrecía.

En este sentido, la propuesta de fortalecer la institucionalidad con una Subsecretaría, una Superintendencia, un Consejo para la Calidad, que se suman al ya existente Consejo Nacional de Educación, va en la línea correcta. La precaución que debe tenerse es que la

¹ De las 57 universidades existentes, 36 podrían ser consideradas docentes y concentran el 47% de la matrícula (339 mil estudiantes). Dentro de 36 universidades que no serían acreditadas, por ser docentes y no tener investigación hay 9 del CRUCH (7 estatales y 2 privadas) y 27 privadas. Si el proyecto no reconoce la existencia de universidades docentes, solo sobrevivirían 20 universidades (9 estatales, 7 privadas del CRUCH y otras 5 privadas: UAH, UDP, Los Andes, Adolfo Ibáñez, Andrés Bello).

nueva institucionalidad logre un nivel importante de coordinación y que equilibre adecuadamente el respeto por la autonomía de cada institución con la necesidad de garantizar calidad e información transparente.

Esta necesaria regulación esta ensombrecida por las sospechas y los temores de aquellos que aprecian en estas normas solo un afán de control, con fiscalizaciones odiosas, burocracias excesivas. Temen que al ser el Estado el que financia, sea también quien determine el quehacer, y termine ahogando el sistema, inhibiendo su creatividad, acabando con la autonomía de las instituciones. Olvidan que es justamente el acuerdo respecto de las reglas lo que impide la discrecionalidad, que regulación no es necesariamente sinónimo de mala regulación y que la máxima expresión de la libertad es el derecho.

Como confío en que seremos capaces de construir un buen sistema de regulación y no tengo la sospecha que se pretende ahogar las universidades, no me referiré al marco regulatorio y me concentro en los otros dos asuntos de la Reforma: el concepto de universidad pública y el sistema de financiamiento.

2) Fortalecimiento de la educación pública (o la idea de universidad)

Este ha sido un tema largamente debatido. En algunos casos con gran profundidad y rigor, en otros de manera mucho más superficial y acomodaticia.

El principal error es que se ha tratado de transformar en sinónimos dos conceptos que no significan lo mismo. Público no es sinónimo de estatal. No son sinónimos, no solo porque lo estatal no garantiza lo público (sea porque en el régimen actual de privatización del estado las universidades estatales son pensadas como universidades privadas; sea porque algunas estatales carecen de elementos que las hagan propiamente universidades (acreditación en investigación por ejemplo), sino porque lo público es más amplio que lo estatal. Tanto más amplio es que en el caso de las universidades se trata de instituciones públicas por definición, al punto que hablar de universidades públicas es una redundancia. La clave está entonces en definir cuáles son los principios que hacen que una universidad sea tal.

Es probable que todos convengamos en que deben ser universidades acreditadas, que realizan investigación y cultivan un conocimiento para formar personas y ponerlo al servicio de la sociedad; que aseguran el uso público de la razón y que, por ello, cuentan con un modo de gobierno que, por un lado, respeta la autonomía del proyecto académico y la libertad de cátedra, y por otro, valora la participación de los diferentes actores en la conducción del proyecto; que, siendo selectivas académicamente, no excluyen por razones económicas, sino que, al contrario, son capaces de integrar la diversidad cultural, económica y social. Son estos criterios los que las hacen públicas y no el que sean estatales, como públicas son las universidades medievales que existían ya diez siglos antes de que existiera el Estado.

a) Las universidades públicas no estatales. Público tiene que ver con el uso público y libre de la razón que en ellas se realiza. Esta idea de universidad es la que determina las características que deben tener para garantizar su autonomía, como *autodeterminación*,

aguas arriba frente a quienes quieran controlarla (sus dueños, el mercado, el gobierno) y su autonomía, como *libertad de cátedra*, aguas abajo (una forma de gobierno, los niveles de participación que garanticen esa libertad, no sectaria social o ideológicamente, etc.). Es esa autonomía la que garantiza la investigación, la docencia y los otros bienes públicos que ofrece a la sociedad. Principios que no se reducen al mero hecho que sean estatales o privadas. Ambos dueños (el gobierno o una congregación religiosa) pudieran impedir su autonomía, y consiguientemente su carácter público.

Es así como podríamos encontrar universidades estatales que se han privatizado (por el modo de gobierno que han adquirido, por el tipo de trabajo que realizan, por la forma en que gestionan el acceso de estudiantes o las carreras académicas) y universidades privadas que son públicas, porque gozan de autonomía, tienen mecanismos de participación abiertos, sus políticas de acceso apuntan al mérito académico y a la integración social, ponen en valor lo que investigan, etc.

Quienes plantean que solo la propiedad estatal puede asegurar este espacio de libertad y autonomía, por encontrarse por sobre los intereses particulares, cometen un error conceptual básico. Pertenezco a una orden religiosa, la Compañía de Jesús, que tiene más de 200 universidades en el mundo, 20 en América latina, 25 en USA. En Chile instituciones nuestras colaboraron en la creación de la universidad de San Felipe, que después de sucesivas transformaciones llegó a ser la U. de Chile. Es difícil negarle el carácter de Universidad a la Gregoriana en Roma, a la U. de Sofía en Japón, a la U. de Georgetown en Washington. Todas ellas son plenamente universidades, todas ellas son públicas, y no necesitan ser estatales para ser verdaderas universidades. Son, como la Alberto Hurtado, universidades públicas no estatales.

Para pensar se necesita la libertad, la autonomía, no la coacción. Se requiere de la libertad en su doble acepción: libertad negativa para ser libre de toda coacción; libertad positiva para poder autodeterminarse y así para perseguir los fines propios de su proyecto intelectual

b) **Toda universidad es ante todo un proyecto intelectual**, que tiene orientaciones, objetivos y valores propios. Toda universidad promueve determinados intereses, todo proyecto es situado y habla desde una perspectiva valórica, ideológica, religiosa, étnica, regional, disciplinar, etc., y en un contexto social específico. No existe el “no lugar”, no es posible hablar desde ningún sitio.

Los proyectos universitarios, al ser proyectos intelectuales determinados, tienen misión e identidad, carácter y un ideario. Las instituciones, y particularmente las educacionales, son históricas, tienen atributos, preferencias éticas, determinados planes de desarrollo. Todos estamos en un determinado lugar y nadie puede pretender mirar desde un no lugar, desde un universal abstracto. Lo aprendimos al superar el mito ilustrado de la sola razón. Todos buscamos el bien común desde un punto de vista, todos queremos un pluralismo que nos permita manifestar nuestras convicciones. Estoy sosteniendo que también las universidades estatales son proyectos intelectuales determinados, con características particulares (están en una región, fomentan un conjunto de valores, tienen determinados atributos y una historia particular). Una universidad creada para el desarrollo del país o para fomentar la integración o para potenciar el arte o la formación inicial de profesores, es un proyecto

intelectual con objetivos particulares. La imparcialidad propia del estado, es una rara pretensión –digamos “tentación”– cuando se la traspasa a las institucionales educacionales.

c) Sobre el carácter laico de la educación pública. ¿Se trata acaso de un adjetivo o, más bien, de un sustantivo que debe caracterizar todo proyecto que pretenda ser universitario? Del mismo modo que no hay que confundir lo público con lo estatal, tampoco hay que confundir lo laico con lo no religioso. Toda universidad debe ser laica –también las universidades católicas²– pues reconoce el pluralismo de las distintas concepciones del bien, sin imponer ninguna de ellas. Sería un contrasentido, tanto el que una universidad confesional impusiera su credo, como que una universidad estatal propiciara lo no religioso o un ‘laicismo antirreligioso’.

Son múltiples los procesos que han modificado la concepción más rígida de laicidad y han ido configurando el modelo actualmente vigente en Chile de una ‘laicidad multiconfesional’. “No se trata de una laicidad radical, combativa, ni tampoco de la laicidad secularizada de algunos países europeos”³. En los sistemas democráticos, las relaciones entre religión-Estado son muy amplias y “no es realista la visión de las teorías normativas liberales como la de Rawls, que tienden a circunscribir la influencia confesional solo al ámbito de la sociedad civil”⁴.

Por ello, a nadie debiera sorprender que el Estado chileno financie universidades católicas. En la medida que ellas cumplan con todos los principios exigibles a una universidad, en la medida que sean públicas y laicas, sus atributos particulares, su misión e identidad no pueden ser razón para no apoyarlas. Si todas las universidades son proyectos intelectuales determinados, ¿por qué tendría que dejar de financiar estas determinaciones? Si el Estado no financia proyectos concretos, entonces ¿qué financia? Una de las particularidades es que, por ejemplo, esta universidad quiere ser católica, quiere luchar por la justicia, quiere evangelizar la cultura, quiere buscar la verdad, quiere cultivar estas disciplinas, quiere servir al país. Lo hace con la convicción cristiana de que no hay contradicción entre fe y razón; lo hace con la convicción universitaria que siempre hay que dar razón de lo que se busca. Esta otra universidad quiere servir a su región, contribuir a su desarrollo con estas determinadas disciplinas, profundizar en la cultura mapuche (dado que es la tierra en la que está situada) y servir preferentemente a los más pobres. Hoy queremos que las diferencias florezcan y ofrecer espacio a todo el abanico plural de proyectos. El Estado está para fomentar las particularidades que nos enriquecen y, con el dinero de todos los chilenos, financiar proyectos que aporten bienes públicos.

La clave está en que en la institución universitaria debe darse un modo de gobierno que asegure autonomía respecto del fundador (sea el estado o un privado) y libertad de cátedra para investigar, enseñar y difundir, únicamente basado en los principios de la razón y la búsqueda de la verdad.

² Cf. Pbro. Tomás Scherz, *Por una educación pública, laica y gratuita*, Arzobispado de Santiago, Vicaría para la Educación, Santiago, 2014.

³ Blancarte, R., “Dilemas del pasado y retos del presente para la laicidad en América Latina”. En: Stiven, A. M. (editora), *La religión en la esfera pública chilena: ¿laicidad o secularización?*, Ediciones UDP, 2014, pp. 93-127.

⁴ Casanova, José, “Religiones públicas repensadas”, 2008.

3) Gratuidad y financiamiento institucional

Para llevar adelante esta discusión es fundamental separar dos aspectos relevantes, pero de distinta categoría. En primer lugar, parece importante discutir acerca de la gratuidad como política de Estado, para en un segundo momento abordar las alternativas de financiamiento para esa política. En otras palabras, separar el fondo de la forma, el objetivo del instrumento.

1) La gratuidad es un derecho social y todas las universidades deben adscribirse a ella

La gratuidad universal avanza en la línea correcta, facilitando el acceso. Sin embargo, dada la situación económica nacional e internacional, se irá mas lento de lo deseable.

En este período de transición, debe asegurarse el acceso universal y no necesariamente la gratuidad. De este modo, es imprescindible contar con un conjunto de alternativas que combinen gratuidad, becas, otros instrumentos, mientras se llega a la gratuidad universal.

Desde el punto de vista del sistema, es clave que un estudiante pueda acceder a cualquier universidad acreditada del país, si cumple con los requisitos académicos que esa institución ha declarado previamente. Para que el derecho social a la educación superior se verifique, es fundamental que todas las universidades adscriban a gratuidad. De no ser así, no podrá verificarse, en la práctica, el ejercicio de un derecho que ha sido previamente consagrado. Todo estudiante debiese poder acceder a la universidad que quiera, siempre que cumpla con los requisitos académicos que ella determina. No puede haber mas limitaciones que el talento.

Lamentablemente el proyecto presentado estimula a las universidades que se adscriban a preferir a los estudiantes que no provengan de los 6 primeros deciles. A los del 7° les puede cobrar un 20% adicional, a los del 8° y 9° decil hasta un 60% adicional, a los del 10° decil el arancel que se desee.

Pero sobre todo incentiva a las privadas a no adscribirse a la gratuidad. El proyecto fomenta y fortalece la existencia de universidades solo para la elite. Como podrán cobrar altos aranceles, accederán a ellas solo los más ricos; seguirán segregando por razones económicas y no serán lugares de integración e inclusión.

Las barreras universitarias deben ser académicas y no económicas. Si estas últimas siguen primando, la pregunta fundamental, ¿quién va a formar la elite de Chile?, tiene una respuesta predecible: algunas privadas y no las públicas. Sorprendentemente se propone una política pública que pauperiza a las que la acogen y enriquece a las que la rechazan. Repetiremos y consagraremos, ahora a nivel universitario, el 8% de colegios pagados del sistema escolar. Si la gratuidad universal es un derecho social no puede ser parcial, y no puede depender de la decisión a adscribirse o no de las universidades privadas acreditadas. Todas deben acoger a los ciudadanos que tienen este derecho y cumplen con los requisitos de selección.

2) Arancel regulado y aportes basales

Para hacer obligatorio el ingreso de toda universidad de calidad a la gratuidad, es fundamental que el arancel regulado permita cubrir los costos de la docencia y que existan otros fondos destinados a investigación, innovación, infraestructura y extensión. La implementación de la política de gratuidad no puede ser a costa de las universidades.

Los aportes basales son un mecanismo de financiamiento que ha funcionado en el sistema. Existen procedimientos que permiten regular su buen uso, equilibrando autonomía en su ejercicio con transparencia y rendición de cuentas. No parece conveniente seguir gravando los aranceles de docencia con el costo de la investigación o extensión.

Los mecanismos que se han implementado pueden ser ampliados a universidades que cumplan con requisitos de acreditación y demuestren tener finalidad pública.

3) Financiamiento de gratuidad mediante un impuesto a los graduados

Dado que la formación profesional es simultáneamente un bien público y un beneficio personal, su financiamiento puede ser cubierto en parte por la renta nacional y en parte con un impuesto a los graduados. Los estudios están hechos y muestran que si la carga impositiva es contingente al ingreso profesional, lejos de ser regresiva, permite que los que más ganan más aporten. Todos devolvemos lo que se nos dio gratis, en proporción a nuestras posibilidades, permitiendo así que otros también puedan estudiar gratis.

Algunos sostienen que el impuesto a los graduados es muy similar al CAE, al crédito contingente al ingreso que durante el gobierno del presidente Piñera mejoró significativamente. Pero parecen olvidar que el CAE es un crédito, es un endeudamiento y no gratuidad. El impuesto a los graduados no es un crédito, es un impuesto. Chile me pagó la educación y en virtud de eso, pago la educación de otros en proporción a mis ingresos. Con esta fórmula la gratuidad universal no es regresiva porque los que ganan más aportan más a este fondo que permite que nuevas generaciones entren a la universidad y estudien gratis.

La gratuidad universal fija una meta, pero esa meta debe hacerse posible, y para ello que una parte de los recursos provenga de las contribuciones de los que recibieron educación superior es una fórmula que tenemos que debatir. Una suerte de sistema de reparto invertido, “en el que los más viejos, que ya estudiaron, financian a los más jóvenes, que estudian”⁵.

4) Tres modalidades transitorias que evitan desfinanciarse por la gratuidad

Mientras la gratuidad universal no esté en régimen, deben implementarse mecanismos que permitan financiar la transición. Poner en marcha la gratuidad no puede ser a costa de las

⁵ Fernando Atria, “Comentario y explicación del proyecto de educación superior”, 24

universidades, menos aún si la adscripción es obligatoria. Contar con un modelo de financiamiento que no dañe a las universidades hace exigible que todas accedan.

Hasta el momento se han esbozado dos alternativas:

Aportes compensatorios: (glosa 2016): definido como un aporte que financiaría la diferencia entre el arancel real y el arancel regulado. Esto funciona, siempre que los montos sean adecuadamente calculados y sean entregados de manera oportuna. Hasta ahora (Septiembre), no sabemos cuántos recursos recibiremos por esa vía ni cuál será el monto de ese aporte.

Disponibilidad de aportes basales para investigación: tal como aparece en el proyecto, si el arancel regulado está destinado a financiar la docencia, debe haber otros mecanismos de financiamiento para la investigación y extensión. Como dije antes, existe experiencia, capacidad e instrumentos que permiten compatibilizar la necesaria autonomía de una universidad con la imprescindible rendición de cuentas y transparencia.

Una tercera modalidad que no ha sido suficientemente discutida, es la planteada, entre otros, por el rector Carlos Peña: “convenir cuotas con las privadas para que así estas puedan sumarse a la gratuidad y absorber la brecha”. Se trataría de establecer mediante un convenio de desempeño, el porcentaje de alumnos con gratuidad que cada universidad puede asumir, sin que ello perjudique su viabilidad y su desarrollo. Es una forma de incentivar a que las universidades privadas de calidad se adscriban a la política de gratuidad mientras el proyecto esta todavía en discusión.

En síntesis, para avanzar en la discusión del proyecto de ley, es fundamental reconocer que el sistema universitario es heterogéneo, compuesto por instituciones de distinto origen e ideario. El sistema normativo y regulatorio debe propender al reconocimiento del aporte de cada uno, estableciendo requisitos de autonomía, calidad, gobierno y gestión.

El fortalecimiento de la educación pública pasa por reconocer que lo público no es sinónimo de estatal, que toda universidad es tal si, efectivamente, en ella se lleva a cabo el uso público de la razón. Del mismo modo, es importante entender que todo proyecto universitario es autónomo, basado en un proyecto intelectual con ideario propio. Del mismo modo, así como no debe confundirse lo laico con lo estatal, tampoco debe confundirse lo laico con lo religioso. Toda universidad debe ser laica –también las universidades católicas– pues reconoce el pluralismo de las distintas concepciones de bien.

Finalmente, si la gratuidad universal es un derecho social debe acogida en todas las universidades y debe favorecer a todos los estudiantes. Para que alcance a todos los recursos que provienen de la renta nacional pueden ser complementados con un impuesto a los graduados. Para que sea obligatoria para todas las universidades de calidad debe implementarse de una manera que no ponga en riesgo la viabilidad de los proyectos universitarios.

Santiago, 5 de septiembre de 2016