



CONTRIBUCIÓN AL DEBATE DE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

Aprobada el 19 de enero 2017



Prólogo

El documento que se presenta a continuación es un análisis del Proyecto de Ley de Educación Superior (PLES), enviado al parlamento para su discusión en julio de 2016. Fue producto de largas sesiones del Grupo de Trabajo sobre Reforma a la Educación Superior del Senado Universitario, que se prolongaron hasta comienzos de 2017. En el intertanto se conocieron diversas propuestas de modificaciones ("minutas"), cuyo análisis fue incorporado, en tanto fue posible, al estudio más de fondo y estratégico de las ideas del proyecto. Los siguientes párrafos indican brevemente las modificaciones propuestas por el Gobierno, conocidas cuando este estudio estaba terminado.

Desde el momento de su envío al parlamento para su discusión, el Proyecto de Ley de Educación Superior ha sido objeto de un agitado debate público. En este marco, el gobierno planteó la intención de introducir modificaciones y, en este inicio de 2017, se anunció que el proyecto original va a ser separado en dos proyectos, uno que engloba las regulaciones al Sistema Nacional de Educación Superior y otro que se aboca a la Educación Superior Estatal.

Respecto del sistema en general, lo que ha sido difundido y con la incertidumbre que ha sido la tónica de todo el proceso, indica que han sido eliminados importantes controles y definiciones cuyo objetivo era ordenar y regular el sistema de educación superior privado, dejando intocados temas tan sensibles como el Crédito con Aval del Estado (CAE).

Por otro lado, el Sistema de Educación Superior Estatal continúa desprovisto de elementos que permitan su fortalecimiento real, su autonomía, expansión y desarrollo, dejando la mayor parte de la cobertura del sistema en manos privadas y manteniendo una propuesta de gobierno universitario que desconoce los procesos democráticos que las comunidades universitarias han desarrollado. En el caso de la Universidad de Chile, la nueva institucionalidad parece hacer desaparecer o subordinar a otras estructuras: al Consejo Universitario, al Consejo de Evaluación y al Senado Universitario, a quien quita la mayor parte de sus atribuciones.

En definitiva, el núcleo del sistema -una educación superior concebida como "bien de consumo" y sus instituciones como empresas lucrativas- parece no ser revertido en esta propuesta, manteniendo la actual arquitectura del Sistema de Educación Superior y, más aún, fortaleciendo el rol subsidiario del Estado y reduciendo la educación superior y las tareas que cumple a servicios cuya función es esencialmente económica. Finalmente, aunque se ofrece legislar separadamente para las instituciones estatales, éstas no son concebidas como el eje estructural de la educación superior. En el estado actual de las propuestas, se mantiene la prohibición de crecer para cumplir su rol, dejando intocado, de esta manera, el espíritu del sistema creado durante la dictadura.

CONTRIBUCIÓN AL DEBATE DE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY ¹

19 de enero 2017

El Senado Universitario (SU), el año 2015, entregó una propuesta al Ministerio de Educación (MINEDUC) donde resume la posición de este órgano colegiado sobre la reforma de educación superior ². Este documento, enfatiza que el Sistema de Educación Superior del país está gravemente desregulado, es de baja calidad, con un notable abandono de las instituciones estatales, no es equitativo y carece de un marco estratégico que lo vincule a las necesidades del país y a los desafíos que Chile deberá enfrentar en los próximos años. El SU sostiene que esto es consecuencia de una política de mercantilización de la educación, que la reduce a un servicio cuya función es esencialmente económica. En el marco de esta política no existe un sistema de educación superior estatal robusto, con una misión clara y sustantiva dentro de las políticas del país.

Con este contexto el SU sostuvo los siguientes principios:

- a) Se reconoce que la Educación Superior es un derecho social, por lo que todos los ciudadanos y ciudadanas tiene derecho a acceder a ella, independiente de su condición social. Esto, sin perjuicio de sus opciones específicas en términos de vocaciones, capacidades y destrezas en un régimen de igualdad de oportunidades.
- b) Los recursos del Estado deben dirigirse prioritariamente a fortalecer la educación superior estatal, conformando y financiando un Sistema Estatal

1 El presente documento fue aprobado por el Senado Universitario en su sesión plenaria número 432, de 19 de enero de 2017, según consta en los Acuerdos SU Ns 007/2017 y 008/2017

2 Documento denominado "Propuesta del Senado Universitario de la Universidad de Chile para la Reforma del Sistema de Educación Superior", aprobado el 13 de agosto de 2015. Disponible en el siguiente

que constituya el pilar básico del Sistema Nacional de Educación Superior.

- c) El acceso a estas instituciones estatales no debe regirse por criterios de mercado y debe ser gratuito. La Educación Superior no debe tener fines de lucro.
- c) Debe existir un Sistema Nacional de Educación Superior regulado, tanto para instituciones estatales como no estatales, que se oriente a las necesidades del país y de su gente y no obedezca a criterios de mercado.
- d) La acreditación de la calidad debe ser obligatoria para todas las instituciones, lo que, en el caso de las universidades, incluye la investigación, la extensión y cuando corresponda la creación artística.
- e) Las Instituciones de Educación Superior (IES) deben resguardar la participación de todos sus estamentos en sus funciones esenciales, incluido el gobierno universitario.

Este Grupo de Trabajo, a proposición de la mesa del SU, se ha abocado al estudio del Proyecto de Ley de Educación Superior N°110-364 presentado por el gobierno en julio de 2016 al país y, a partir de esta reflexión, a elaborar un análisis crítico que pueda servir como insumo para el rediseño del proyecto.

Este PLES ha suscitado diversas críticas desde los más distintos actores sociales. Esto ha hecho que el MINEDUC haya entregado, además, un Protocolo de Rediseño de la Reforma a la Educación Superior (octubre de 2016) y una Propuesta de Indicaciones al Proyecto (diciembre de 2016).

Como tenemos ahora que analizar una propuesta del Gobierno para una ley que, presumiblemente, durará muchos años, nos parece importante, antes de iniciar este análisis, subrayar algunos rasgos fundamentales del contexto que enmarca la situación de la educación superior del país, aún definida por los decretos de 1981³. Este marco es importante para tener claro lo que un proyecto de ley en democracia debiera cambiar de los decretos de una dictadura, y de una herencia autoritaria que persistirá en la nueva ley si los cambios no son suficientemente profundos.

3 Nueva legislación universitaria chilena, [Santiago]: Consejo de Rectores Universidades Chilenas, Secretaría General, [1981] Año: 1981, Biblioteca Nacional de Chile, id MC: MC0015045, id BN: 435180

Con esos decretos no sólo se abrió camino al surgimiento de nuevas universidades privadas, sino que también las instituciones estatales y las que pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) fueron transformadas con una orientación neo-liberal que las convierte en los hechos en instituciones privadas o semi-privadas. Se termina con la participación de la comunidad impulsada por el movimiento de reforma universitaria a partir de 1967, y que terminó incluyendo a todas las universidades del país⁴. Se modifica el sistema de financiamiento de las universidades, consagrada originalmente en la ley orgánica de 1879 cuando era Ministro de Educación el educador Miguel Luis Amunátegui⁵. De esta forma, se eliminó la educación gratuita para las instituciones públicas, como consecuencia de principios de la Escuela de Chicago que suponen que la educación superior es una inversión con altos retornos para los usuarios, por lo que debe ser financiado por ellos. No se busca ahora contribuir a la formación democrática e integral de las personas, sino incrementar sólo el capital humano y el enriquecimiento privado. El conocimiento mismo es visto como un bien apropiable y patentable y no como un bien público. Todas las IES son así transformadas completamente y su cambio es congelado a través de leyes orgánicas constitucionales, esto es, por muros legales contra mayoritarios y un sistema político consensual, que impiden su transformación sustantiva, aún en democracia.

Durante la transición, este sistema globalmente se mantiene. Muestra de ello son la permanencia de la legislación de la dictadura, la indiferencia por la reincorporación de los miles de académicos exonerados en el período dictatorial, y el abandono económico y académico en que se dejó a las universidades estatales de regiones.

Sólo la comunidad de académicos, estudiantes y funcionarios de la Universidad de Chile logró iniciar, con su nuevo Estatuto aprobado el año 2006⁶, un camino de recuperación parcial de este diseño democrático que, como veremos, está ahora también bajo la amenaza de no poder proyectarse hacia el futuro del país.

4 La Reforma Universitaria: 20 años después. Carlos Huneeus, Santiago : CPU, 1988, Colección: Biblioteca Nacional de Chile, id MC: MC0027769.

5 Ley de instrucción secundaria y superior, 09 de enero de 1879. Datos de publicación: Santiago: Impr. Nacional, 1886. Colección: Biblioteca Nacional de Chile, id MC: MC0056489, id BN: 26781.

6 Texto completo disponible: <http://uchile.cl/u58046>

Con esta rápida revisión de algunos aspectos de las orientaciones actuales basta, creemos, para darse cuenta que lo que se necesita no es una propuesta de continuidad con el estado de cosas existentes, sino un cambio sustantivo en relación al diseño estructurado por los decretos de 1981 y las medidas que los profundizan. Esta -nos parece- es la pregunta fundamental que hay que hacerle al proyecto propuesto por el MINEDUC.

La Educación Superior para el PLES y la nueva información del MINEDUC

Queremos partir por reconocer que en el PLES existen varias propuestas positivas que permiten cambiar parcialmente la situación actual, como la definición misma de universidad que excluye las instituciones puramente docentes, la eliminación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), el cambio en las acreditaciones con la introducción de criterios más objetivos y la incorporación del control sobre las instituciones privadas, entre otros. En los últimos documentos emanados del MINEDUC es especialmente valorable la eventual eliminación del Crédito con Aval del Estado (CAE), que ha permitido el fortalecimiento de universidades privadas, a veces de muy baja calidad.

Pero en lo fundamental el Proyecto de Ley nos parece:

1.- Más un intento de reforma de la situación existente que una propuesta de cambio sustantivo de la realidad, es decir, parece combinar orientaciones y principios que responden a lógicas opuestas.

En primer lugar, aunque se reconoce a la educación como un derecho fundamental (no a la educación superior) y se da un lugar importante a la idea de gratuidad, esta última se fundamenta más bien en los conceptos de equidad y de asistencia a sectores vulnerables que en la orientación a fortalecer una educación superior pública desmercantilizada, propia de una lógica de derechos sociales que deben ser garantizados por las instituciones del Estado. Parece tratarse más bien de un intento de satisfacer parcialmente demandas del movimiento estudiantil desde el año 2011, que de una concepción global, diferente de la neo-liberal, sobre educación superior. Una propuesta donde sólo hay estudiantes y no instituciones.

Por otra parte, se introducen consideraciones que parecen más bien

inspiradas en lógicas muy distintas, como las que corresponden a lo que la literatura ha llamado un “Estado evaluador” y en una idea del Estado proveniente de la Nueva Gestión Pública que no rompen con la lógica neo-liberal basada en el mercado, sino que mantienen la privatización e introducen una forma de gestión empresarial al interior de las instituciones públicas. Esto se manifiesta principalmente en el enfoque basado en el aseguramiento de la calidad como eje fundamental del proyecto, definido por normas de estandarización, examinación y rendición de cuentas, las mismas que se proponen para la educación escolar⁷. De aquí un diseño del PLES, que da una importancia excesiva a la regulación y la evaluación del sistema, y esto tanto para las instituciones públicas como para las privadas. Hay una abundante literatura que muestra los efectos básicamente negativos de instituciones basadas en estos enfoques, sobre las subjetividades de los académicos, los estudiantes y los funcionarios ^{8 9}.

2.- Íntimamente ligado con lo anterior está el reconocimiento del sistema como uno “de provisión mixta” que incluye tres sub-sistemas: universidades estatales, universidades no-estatales creadas antes de 1980 y universidades privadas.

El concepto de sistema mixto, tradicional en el sistema educacional superior chileno antes de 1973, aparece aquí completamente transformado en función de un Estado que controla “desde la distancia”, que financia por igual a proveedores públicos o privados de educación superior. Con esto, en realidad, deja de ser pertinente el concepto mismo de universidad estatal, cuyo financiamiento basal por el Estado aparecerá siempre, desde este paradigma como discriminatorio.

Sistema mixto de educación significa, en la historia educacional chilena, algo totalmente distinto, un sistema en que pueden coexistir instituciones

7 Gómez Carrasco, C. J. y Escarbajal, A. (2013) (Eds). Calidad e innovación en Educación Primaria. Murcia: Editum. Universidad de Murcia. ISBN: 978-84-616-7512-8

8 Ver: G. Dahlberg, Peter Moss, Alan Pence, Beyond quality in early childhood education and care. Language of evaluation. Routledge, 2007; S.J. Ball, “The teacher’s soul and the terrors of performativity, Journal of education policy, 18, 2003, y B. Davies, P. Bansel. “Governmentality and Academic Work Shaping the Hearts and Minds of Academic Workers”. Journal of Curriculum Theorizing, 26, No. 3, 2010.

9 R. Pérez Mora, J. Naidorf. “Las actuales condiciones de producción intelectual de los académicos”. Sinéctica, 44, 2015.

privadas y públicas de acuerdo a una cierta idea de libertad de enseñanza y de libertad de conciencia, pero sin que esto implique financiamiento público del sistema privado. Habría tal vez que repensar, en este sentido, lo que las leyes de educación superior anteriores identificaban como una colaboración con la función del estado en educación, pero sin que esto significara desconocer el carácter central del sistema estatal, el único que tiene la obligación de garantizar derechos sociales.

En este sentido, pensamos que debe haber un pilar público del sistema de educación superior, donde las universidades estatales jueguen un rol fundamental. Una sociedad republicana y democrática no puede renunciar a una idea de universidad que pueda fortalecer un encuentro de las diferentes clases de la sociedad en un diálogo en común y permanecer indiferente frente al hecho que las universidades solo respondan a proyectos individuales. Las universidades estatales deben garantizar la diversidad cultural y social del país en su misma composición. Ese es su sentido y su deber. Las autoridades deben representar a sus comunidades. Deben proteger la integridad de la ciencia como interés público, en tiempos en que la ciencia y el conocimiento pueden ser apropiados y destinados a fines privados.

La sociedad no debe quedar expuesta tan sólo a la simple yuxtaposición de proyectos particulares, que muy fácilmente generan mundos sociales segregados.

Para garantizar la educación como derecho el Estado debe jugar un papel central, en el entendido de que es este el único que se encuentra en la obligación de asegurar y garantizar la generación del espacio público en el cual se produce la disputa democrática, cuestión a la cual puede aportar el espacio privado, no obstante, no posee una obligación de origen. Es por tanto el Estado quien debe asegurar la promoción y regulación de una Red Nacional de Educación Superior Pública basada en principios exigibles y, por supuesto, mediante un financiamiento acorde a esta tarea por parte del Estado.

Lo “público” y criterios mínimos de “calidad” o “buena enseñanza” deben ser conceptos que la actual reforma deje claramente establecidos al menos en sus bases fundamentales. Desde nuestra mirada, cualquier construcción conceptual acerca de un sistema público de educación superior en Chile debe partir de lo que es la red estatal de universidades y lo que será la red de Centros de Formación Técnica (CFT) del Estado

como principio básico de entendimiento de lo público y, por tanto, de responsabilidad del Estado. Así mismo, cualquier construcción conceptual de "calidad" y/o "buena enseñanza" debe partir del interés y la pertinencia pública nacional, con sus principios de democracia, desarrollo humano y social como fundamentales; calidad será lo que aporte exitosamente en esta dirección y no otra cosa.

3.- De esta forma, lo que más nos preocupa sobre el PLES presentado es que no hay una toma de posición precisa, clara y contundente por las IES estatales y públicas. Esto marca al proyecto en una dirección contraria a lo que demandan los actores sociales, académicos y políticos, quienes durante décadas han reivindicado a estas instituciones como generadoras de profesionales y conocimientos al servicio del país.

Esto se manifiesta de una manera especialmente grave en lo que toca a las propuestas del PLES sobre gobierno universitario en el caso especial de las universidades estatales. Nos parece que la propuesta de establecer una Junta Directiva cuyas atribuciones eliminan varias de las atribuciones legales del Senado Universitario presentes en el Estatuto de nuestra Universidad –la institución centralmente participativa de la Universidad de Chile– y cuya composición otorga una representación injustificadamente exagerada a los gobiernos –a través del Sistema de Alta Dirección Pública– daña severamente la autonomía de la comunidad universitaria, termina abruptamente y sin argumentos con una tradición de gobierno que va desde 1843 a 1973, para adoptar formas de gobierno académico establecidas por los decretos de la dictadura. Se trata de formas de gobierno, que si bien existen en algunos países anglosajones, introducen un corte sin justificación, con una tradición cultural y un imaginario social sobre la universidad, que definen lo que son culturalmente estas instituciones en América Latina.

A lo anterior se suma que el financiamiento a las universidades estatales aparece ligado a la forma de gobierno que éstas asuman, generando una imposición al sistema universitario estatal. Esta situación particular (la condicionalidad del financiamiento de las Universidades Estatales a una determinada forma de gobierno) no tiene una justificación clara ni expresa –ni en el proyecto ni en el mensaje del mismo– constituyendo más bien una forma de control interno ex ante respecto de fondos públicos que, eventualmente, pondría en entredicho la autonomía universitaria en alguna de sus esferas

(principalmente económica y administrativa)¹⁰.

4. Se separa el proceso de enseñanza de la producción de conocimiento, desviando el centro del debate de la educación superior hacia la cobertura, gratuidad y calidad, relegando la investigación a ámbitos diferentes del educacional.

Consecuentemente con esta idea, el PLES menciona sólo tangencialmente la investigación y consolida la tendencia instalada en dicha reforma, que coloca la investigación y la docencia en carriles de financiamiento e institucionalidad separados. Durante estos años se han impulsado diversos centros de excelencia, algunos de los más grandes están diseñados de tal manera que obligan a grupos de investigadores que utilizan infraestructura, recursos basales y estudiantes de sus universidades a separarse legal y económicamente de aquellas. En este diseño se segrega conceptual, financiera e institucionalmente la enseñanza de la investigación, negando la simbiosis entre ambas funciones de la universidad, el enriquecimiento mutuo que relevaran académicos insignes de nuestra institución.

De lo anterior, proponemos trazar tres metas básicas:

- a. En primer lugar, la ampliación de la matrícula en las IES estatales hasta al menos el 50% del total de cada sistema (universitario y técnico-profesional), para fortalecer a la educación superior pública y recuperar de manera efectiva la participación estatal en el sistema de educación superior.
- b. En segundo lugar, el establecimiento de una Red Estatal de IES que facilite la coordinación y colaboración entre ellas, para orientar al conjunto del sistema público de educación superior.
- c. En tercer lugar, recuperar el financiamiento basal a las universidades estatales mediante Aporte Fiscal Directo (AFD), por ejemplo, redestinando los fondos asignados al CAE a este aporte.

¹⁰ Discutida en la Sesión Plenaria del Senado Universitario N° 429 de fecha 29 de diciembre de 2016, contó con el apoyo de un Informe Jurídico del abogado asesor de dicho órgano superior, titulado como "Documento de Trabajo N° 33 – Octubre / Diciembre – 2016 Propuestas de Gobierno Universitario y Financiamiento de la Universidad Estatal en el Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior: eventual aplicación en la Universidad de Chile". Disponible en el siguiente

Para lograr lo anterior, la reforma debe partir por resituar el rol del Estado como actor central del nuevo proceso. El Estado debe pasar de la mera subsidiaridad a la promoción activa de la educación pública y a la regulación estricta de la educación superior privada. Desprendido de lo anterior, la articulación de una reforma educativa profunda debe buscar contrarrestar la tendencia que ubica a la educación privada como fuerza orientadora del sistema. Para ello, consideramos necesario que la reforma educacional busque decididamente conquistar las siguientes características para las IES estatales:

- Rol Nacional: constituirse como un soporte fundamental en la reflexión y generación de políticas de desarrollo estratégico del país.
- Rol Orientador: constituirse como columna vertebral del sistema de modo de ser el pilar principal en la definición de políticas para educación superior.
- Cobertura Nacional: distribuirse en todo el territorio del país, cubriendo la mayor parte de la matrícula en educación superior.

El Estado de Chile tiene por tanto una obligación para con sus instituciones y éstas tienen deberes respecto a nuestro país. Esta reforma es la oportunidad para crear las condiciones legales y económicas que posibiliten la transferencia de recursos públicos necesarios para la existencia y desarrollo de las IES estatales. En definitiva, creemos que el financiamiento de estas casas de estudio debe ser mediante una línea propia, específica y diferenciada del resto de las Instituciones, debido al alto rol que están llamadas a cumplir y encabezar.

En caso de que se resuelva autorizar el acceso a recursos estatales a instituciones privadas que declaren asumir compromisos con las políticas públicas de educación superior, proponemos establecer criterios claros y precisos como exigencia para tales instituciones:

- Calidad conforme a una trayectoria educativa socialmente reconocida y a la pertinencia de la labor institucional respecto al desarrollo nacional.
- Ausencia de lucro.
- Complejidad institucional mediante el desarrollo de los fines principales de las IES, como son la docencia, la investigación y la extensión en el

sistema universitario y de la docencia, innovación y extensión en el sistema técnico profesional.

- Pluralismo expresado en la libertad de cátedra y en el respeto pleno a la diversidad social, económica, política e ideológica.
- Libertad de creación en lo artístico y libertad de estudios e investigación sin limitaciones ideológicas.
- Asumir como principios y guía para sus distintas actividades las políticas democráticamente aprobadas por el Estado de Chile.
- Participación de académicos, funcionarios y estudiantes en el gobierno institucional mediante las instancias propias que cada cual se otorgue a sí mismo, velando porque la participación sea real y tenga un impacto significativo en la generación de las políticas de la institución.
- Existencia de una relación de colaboración constante con el desarrollo regional, nacional y con el sistema de educación superior.
- Que la propiedad del conocimiento generado por las instituciones sea de propiedad social y sirva de insumo para las distintas actividades en las cuales sea necesaria su utilización.



Senado Universitario

www.uchile.cl/senado

Abril de 2017