

Financiamiento y gratuidad:

EL CAMBIO DE PARADIGMA QUE PROMETE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

De las tres reformas estructurales que ha propuesto el gobierno, la educacional es la que ha generado mayor debate. La razón es simple: hasta el momento se sabe muy poco acerca de ella, sobre todo en lo referido a cómo transformará al sistema de educación superior. Se trata de una de las principales expectativas para el discurso del 21 de mayo y sobre la que expertos de distintos sectores lanzan aquí las primeras críticas y recomendaciones, ad portas de los anuncios de la Presidenta Michelle Bachelet.

Por Jennifer Abate y Simón Boric / Ilustración: Leo Ríos / Foto: Archivo Dirección de Comunicaciones



A estas alturas, la mayoría de los chilenos maneja términos como lucro, copago y selección escolar. Muchos, también, saben que estas cortapisas fueron eliminadas de los colegios en el marco de la reforma educacional impulsada por el gobierno. Sin embargo, hasta ahí llegan las claridades y, sobre todo en educación superior, muy pocos se aventuran a detallar cuál será el camino a seguir. Sí, gratuidad. Pero ¿para quiénes? ¿Cuándo? ¿Bajo qué criterios? ¿A cambio de qué?

Si bien no ha tenido la misma resonancia mediática que el que se ha realizado para reestructurar la Educación Básica y Media, el trabajo para rediseñar la Educación Superior no ha parado desde el anuncio presidencial de hace un año. Uno de los logros más concretos ha sido la promulgación de la ley que crea el Administrador Provisional y de Cierre, que permitirá fiscalizar a las instituciones que reciban fondos públicos e incluso clausurar las que presenten irregularidades mayores.

Pero la complejidad del escenario ha impedido avanzar mucho más. Se trata, en palabras de Roxana Pey, Directora de Posgrado del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile y asesora del gobierno en temas de Aseguramiento de Calidad en Educación Superior, de moverse “hacia un sistema, porque lo que hay ahora no es un sistema”, sino un “conjunto de instituciones desreguladas y cada una de esas hace cosas que a veces están al servicio de la educación superior y otras no”.

Daniela Trucco, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, retrata la vastedad del problema. “No sólo es un tema de la gran carga financiera, del gasto por familia que existe, sino también de la poca regulación que hubo del sector y del crecimiento del sector privado en educación superior, que permitió que hubiera una oferta de mala calidad, cara, para familias de menores ingresos”.

Pese a las críticas sobre una supuesta paralización, el gobierno sí tiene un plan. El Paracaídas tuvo acceso a un documento reservado de la División de Educación Superior (DIVE-SUP) del ministerio de Educación, titulado “La Reforma en Educación Superior. Hacia un nuevo sistema de Educación

Superior”, fechado en enero de este año y que define los principios y objetivos de la educación superior, los años de reconocimiento que recibirán las instituciones dependiendo de su calidad, la necesidad de contar con criterios que permitan la asignación de recursos públicos y qué tipo de instituciones se financiarán, entre otras cosas. Sin embargo no hay, hasta la fecha, mayores definiciones sobre qué es la calidad o cuáles son los márgenes de lo público. Y es precisamente ahí donde comienzan los problemas.

A juicio del sociólogo y académico de la Universidad de Santiago de Chile, Alberto Mayol, se trata de “un camino que tiene demasiadas ambigüedades, ambigüedades buscadas deliberadamente. Aquí el punto no es que haya una confusión, sino que deliberadamente se decidió no trazar una línea divisoria, deliberadamente se hicieron un conjunto de matices”.

El Diputado UDI Jaime Bellolio, miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, asegura que “nunca se ha sabido realmente cuál es el proyecto educativo del gobierno, que tiene consecuencias en las distintas áreas y las distintas etapas de la educación. Yo creo que lo que se ha visto hasta ahora ha sido una cadena de improvisaciones”.

PRIMERO LO ESTATAL

“Educación pública. Un derecho, un orgullo”, reza un enorme lienzo colgado en la fachada del ministerio de Educación. Más allá de los detalles, esa es la claridad que ha tratado de imponer el Ejecutivo: en todos los niveles educativos, la prioridad debe ser lo público si el fin es mejorar tanto en acceso como en calidad.

Juliana Zapata, de la División de Asesoría sobre Políticas Públicas e Implementación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señala que entre 2005 y 2011 Chile tuvo uno de los incrementos más significativos en el gasto por alumno entre los países de la OCDE en los niveles primario, secundario y post-secundario no terciario de la educación. Sin embargo, eso no sirve de nada si no se fortalece lo público y gratuito. “La evidencia internacional sugiere que más allá de un nivel básico de in-

El Diputado UDI Jaime Bellolio asegura que “nunca se ha sabido realmente cuál es el proyecto educativo del gobierno, que tiene consecuencias en las distintas áreas y las distintas etapas de la educación. Yo creo que lo que se ha visto hasta ahora ha sido una cadena de improvisaciones”.

versión, cómo se asignan los recursos es más importante que la cantidad que se gasta. Para mejorar la equidad del sistema educativo se debe asegurar que hay suficientes recursos que lleguen a todos los estudiantes”.

El documento reservado que trabaja la DIVESUP señala que la prioridad a la hora del financiamiento serán las universidades estatales, que deben cumplir exigencias de política pública y tendrán financiamiento específico en virtud del cumplimiento de sus funciones especiales. Luego vendrían las privadas con aporte público, que suscribirían los mismos compromisos de manera voluntaria con el Estado, y finalmente las privadas sin aporte público, que no adhieren a compromisos públicos ni de gratuidad.

Esta definición inició la disputa. ¿Por qué sólo lo estatal tendría asegurado su financiamiento irrestricto? Los especialistas sostienen que, en primer lugar, está la desventajosa situación de los planteles del Estado. Sin ir más lejos, en el caso de la Universidad de Chile, el Estado aporta menos del 15% necesario para su funcionamiento, mientras que los países de la OCDE entregan hasta el 90%. Pero quizás más importante que eso el rol que cumplen en el desarrollo nacional. La académica Roxana Pey esgrime con fuerza este argumento y dice que “el hecho de no tener un dueño particular, de no tener un sesgo particular, sino que estar entregadas al país, hace la diferencia entre lo público y lo privado. Pero en vez de decir privado, voy a decir particular. Lo particular, así como antes existía el concepto del colegio particular. Lo particular es particular, es un recorte de la realidad, tiene un sesgo, es un pedacito de la cosa. La universidad estatal no puede ser particular. Tiene que ser general. El conjunto de universidades estatales, esa red, atiende a todo el conjunto del país, al desarrollo del país en su totalidad y en todas sus dimensiones”.

Según Ernesto Águila, Director del Departamento de Estudios Pedagógicos (DEP) de la Universidad de Chile, “el tema de la gratuidad en educación superior en las universidades no debe ser una política aislada, sino parte de una política más amplia de educación superior y universidades. A mí me preocupa que una política de gratuidad que no tenga o no vaya acompañada de un fortalecimiento de las universidades estatales, lo que puede terminar haciendo es generar una gran transferencia de recursos públicos hacia las universidades privadas, que, no nos olvidemos, hoy cubren el 80% de la matrícula de educación superior”.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados para este reportaje también están abiertos a la posibilidad de financiamiento

a otras instituciones no estatales que, eso sí, cumplan con los criterios más estrictos de lo público. El Director Ejecutivo del Programa de Educación Continua para el Magisterio de la Universidad de Chile, Iván Páez, sostiene que, sin descartar el financiamiento a otras entidades, “me preguntaría cuáles son los estándares básicos que tienen para contribuir al desarrollo del país, si tienen democracia interna, por ejemplo, donde aseguren la participación de todos los estamentos, y otro tipo de estándares públicos que tienen que ser exigidos a la hora de la entrega de los recursos”.

El sociólogo Alberto Mayol va más lejos y señala que siendo la universidad uno de los pocos espacios que aún van quedando de oportunidad de creación de espacio público, cualquier restricción de pensamiento libre no puede ser avalada ni menos financiada por el Estado. Por eso, y en el contexto de la disputa con las universidades confesionales y sus requerimientos de financiamiento, dice: “yo tengo la impresión de que ha quedado en evidencia en el caso de la forma de gobierno que tienen las universidades católicas dependientes del Vaticano, pero particularmente de la estructura interna de la Iglesia chilena, que estaríamos dándole plata a gente cuya estructura de gobierno no responde a las necesidades del espacio público”.

EL FUTURO DE LA REFORMA: PISOS MÍNIMOS

En marzo de este año se filtró a la prensa que el gobierno habría estado estudiando formas para asegurar la gratuidad universal. Entre ellas, un impuesto a los titulados. La evaluación de este tipo de planes, que despertó polémica en la opinión pública, con relevantes actores a favor y otros en contra, implica sólo una certeza: la plata para la gratuidad, inicialmente asegurada por la reforma tributaria impulsada por el gobierno no alcanza.

Para Manuel Sepúlveda, Director de Política Educativa de Educación 2020, esto no tiene nada de raro. “Cuando uno empieza a analizar solamente los recursos necesarios para la reforma a la educación escolar, uno queda más o menos justo con los recursos que entrega la reforma tributaria a la educación (...) El margen que queda para el financiamiento a la educación superior es menor y en ese sentido, cuánto cuesta la gratuidad en la educación superior también es una cifra sobre la que hoy no tenemos tanta certeza. Puede ir desde los dos mil, dos mil 500 millones de dólares e incluso superar los 5 mil millones de dólares anuales adicionales en régimen a lo que hoy se tiene”.

Según Roxana Pey, “la desesperación por lograr el 100% [de gratuidad] de una vez es muy peligrosa, porque como los recursos involucrados son cuantiosos, está la tentación de buscar mecanismos que no son buenos y que no sirvan al propósito de fondo para lograr rápidamente el financiamiento”.



Precisamente porque reformas de esta envergadura tienen que hacerse cargo de necesidades múltiples con recursos escasos que, además, tienen que subsanar déficits sociales específicos, los especialistas hablan de al menos cuatro garantías mínimas que debería perseguir la reforma educacional en educación superior.

En primer lugar, debería ser gradual. Desde siempre, el gobierno ha señalado que ni siquiera intentará que la gratuidad se produzca de un día para otro y ha trascendido que durante el período de Bachelet sólo abarcará al 70% más vulnerable. Según Roxana Pey, “la desesperación por lograr el 100% de una vez es muy peligrosa, porque como los recursos involu-

crados son cuantiosos, está la tentación de buscar mecanismos que no son buenos y que no sirvan al propósito de fondo para lograr rápidamente el financiamiento. Así es como surgen ideas como el impuesto a los graduados. Como en el pasado, también, que surgieron mecanismos como el Crédito con Aval del Estado, que no buscaba aportar a la gente, sino resolver el tema del financiamiento de inmediato”.

En segundo lugar, las instituciones que prueben su compromiso con los estándares públicos deben ser financiadas a través de subsidio a la oferta y no a la demanda. En términos concretos, esto implica pasar del financiamiento de los aranceles de los estudiantes, que pueden elegir una u otra insti-

“Me preocupa que una política de gratuidad que no tenga o no vaya acompañada de un fortalecimiento de las universidades estatales, lo que puede terminar haciendo es generar una gran transferencia de recursos públicos hacia las universidades privadas, que, no nos olvidemos, hoy cubren el 80% de la matrícula de educación superior”, asegura Ernesto Águila.

tución, lo que hace que estas compitan para quedarse con los recursos que llegan con ese estudiante, al financiamiento a instituciones concretas y su proyecto educativo. Sobre lo que este proyecto debiera abarcar, no hay acuerdo. Mientras algunos, como Roxana Pey, sostienen que el piso mínimo para el aseguramiento del financiamiento de las universidades debiera ser contar con docencia, extensión e investigación, otros, como el Diputado Jaime Bellolio, concuerdan con la idea de que tiene que haber más exigencia en el sistema en su conjunto, pero dice: “no creo que sea exigible a toda universidad ni a todo sistema universitario esta tensión de saber, hacer y estar en la frontera del pensamiento. Tiene que ser parte de la diversidad de los proyectos educativos y docentes”, refiriéndose a la posibilidad de financiamiento para planteles sólo docentes o que no hagan investigación.

Pero según Pey, incluso los términos oferta y demanda deberían quedar obsoletos, ya que “ambos son conceptos de mercado”. A su juicio, mantener el voucher (que es el tipo de financiamiento actual, que se preocupa de cubrir el arancel de los estudiantes y no de fortalecer las instituciones por su misión pública), “introduce una cantidad de vicios. Es el instrumento que sostiene el actual modelo. En el voucher está sentado el actual modelo, que es un modelo de mercado, entonces crea, con el voucher, el poder adquisitivo de un consumidor y con eso se construye todo el mercado”.

En la misma línea, Águila va a lo estructural y asegura que si la transformación del sistema “no se hace con un claro fortalecimiento de la educación pública del Estado, eso puede terminar consolidando un sistema que hoy está altamente privatizado”.

Tercero, de escasear los recursos para financiar la gratuidad universal, las remesas extras deberían salir de los dineros que maneja el mismo Estado. A juicio de Iván Páez, “lo que

puede haber detrás [de las declaraciones sobre búsqueda de financiamiento alternativo] es un intento por buscar ciertas excusas más bien técnicas para no ir al tema de fondo, que es más bien político. ¿Entendemos la educación como un derecho social, sí o no? Eso descarta cualquier posibilidad de buscar otras fórmulas alternativas. Si mantenemos el principio, tenemos que buscar otras fórmulas en relación a la recuperación de recursos por parte del Estado”.

Con esta idea también concuerda la Diputada PC y Presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Camila Vallejo, “si es que llegasen a faltar los recursos creo que es momento de que pongamos ojo en la cantidad de recursos que se entregan a las fuerzas armadas, el royalty o los recursos naturales. Si queremos cargar a los más ricos en este país tenemos que discutir impuestos a las empresas o royalty o el 10% a las Fuerzas Armadas, por ejemplo. Eso no es iniciativa de los parlamentarios. Ése es el problema. Si yo pudiera presentarlo y lo pudiera aprobar lo haría, pero esas son iniciativas exclusivas del Ejecutivo”.

Finalmente, está el tema de la retribución social. Entender la gratuidad como un derecho implica también aceptar que los dineros públicos se vayan a educación y no a otras áreas de desarrollo también prioritario, como salud o vivienda. Al respecto, Alberto Mayol señala que el financiamiento estatal de la educación debería ir aparejado de una suerte de compromiso ciudadano de parte de los estudiantes con el país. Con una especie de proceso civil, en el que los egresados tendrían que trabajar en las instituciones públicas por una cantidad determinada de tiempo después de su titulación, “se construye el concepto de que tengo que devolver al país, de un modo no monetario, en una relación de ciudadano, el aporte que ha hecho por mi formación, y lo hago también en el terreno del conocimiento, de la formación, del aporte a la sociedad. Establece un tipo de relación que es distinto”. 📌