**EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA A LA EDUCACION SUPERIOR (ES).**

**ALGUNAS CONSIDERACIONES QUE DEBEMOS TENER EN CUENTA**

Eduardo Silva S.J., Rector UAH

No es fácil a esta altura decir algo nuevo sobre un Proyecto de ley, tan atareado en su tramitación[[1]](#footnote-1), con defensores y detractores acérrimos, con tantos intereses en juego (incluidos por supuesto los de la UAH) y sobre el que cae el lugar común “que no ha dejado contento a nadie”.

No obstante esta situación, adherimos a los fines que este proyecto plantea y en la sumatoria final, creemos que el resultado puede constituir un avance significativo para nuestro sistema de ES. Tres son los fines que reiteradamente se han atribuido a este Proyecto: (i) generar un marco regulatorio adecuado para la ES; (ii) fortalecer la educación pública; y (iii) permitir un adecuado financiamiento, tanto para los estudiantes, como para las instituciones de ES.

Dado el escaso tiempo disponible, nos concentraremos en un asunto que nos parece central y que toca estos tres fines: la necesidad de reconocer la existencia de universidades de calidad académica y aportes públicos nacidas después de 1981, que requieren de regulación y financiamiento adecuados para asegurar mantener su contribución al fortalecimiento de la educación pública. Antes de darle la palabra a Jorge Correa Sutil, para que lo exponga, nos permitiremos hacer unas breves consideraciones. Lejos del “Yo acuso” de Zola, se trata de cuestiones que, en nuestra opinión, los Honorables Senadores deben tener en cuenta; una suerte de dejar constancia sobre ciertos asuntos que nos parecen claves.

**A. Marco regulatorio y Autonomía.**

Frente al marco regulatorio, permítannos esbozar dos consideraciones. La primera, su necesidad: La expansión espontánea de la matrícula, vía privatización, desde 1990 y especialmente desde la creación del Crédito con Aval del Estado (CAE),, implicó un beneficio indudable, llegar casi al acceso universal[[2]](#footnote-2). Sin embargo, este crecimiento, desregulado y la falta de fiscalización, han permitido que algunas instituciones vulneren la ley y otras disminuyan su calidad. .Al respecto, nos parece que a creación de una Subsecretaria y de una Superintendencia, son pasos que se suman a los que hemos dado en aseguramiento de la calidad, gracias a los procesos de acreditación creciente de universidades y carreras.

La segunda consideración se refiere a los eventuales riesgos y peligros asociados a modificar el marco regulatorio. El debate ha estado lleno de temores a una sobrerregulación, a un excesivo control, a normativas burocráticas inútiles o mal intencionadas. Más allá de las paranoias, queremos decir que esta preocupación por la autonomía no es un capricho sino una característica fundamental de una universidad[[3]](#footnote-3). Las universidades requerimos de autonomía, como del aire. Capacidad de autodeterminación aguas arriba respecto de nuestros controladores (el Estado, el mercado o la Iglesia). Libertad aguas abajo con la libertad de cátedra de nuestros académicos. El Proyecto de Ley debe hacer compatible una estricta regulación con amplios márgenes de autonomía que las instituciones de ES requerimos para nuestro desarrollo, nuestra excelencia y nuestro aporte público.

**B. Fortalecimiento de la Educación Pública.**

Nuestro sistema de ES no solo es desregulado, sino también muy heterogéneo. La palabra clave aquí es reconocimiento justo de esa diversidad. Reconocer lo que cada cual aporta, sin pretender una unificación a un solo tipo de universidad, o simplismos que reducen, por ejemplo, lo público a lo estatal. El trato preferente que merecen las universidades[[4]](#footnote-4), no obliga a reacciones que parecen venir desde el resentimiento vindicativo. Trato preferente no es trato excluyente. No obliga al desconocimiento de un sistema mixto desde su origen, que nació con una institución estatal y laica y con otra privada y católica, hoy ambas de una calidad que nos enorgullece[[5]](#footnote-5). El desafío del Proyecto de Ley es por tanto mayor: regular la diferencia y reconocimiento justo de la diversidad.

A este respecto, el Proyecto tuvo dos “lagunas”, las que afortunadamente han sido subsanadas en lo que va de tramitación legislativa:

Primera laguna. El Proyecto originalmente presentado reducía la heterogeneidad a una simple dicotomía, solo distinguiendo entre universidades estatales y privadas. Desconocía entonces la historia y evidencia de nuestro sistema de ES, mixto desde su origen, como hemos recordado. Esta laguna fue subsanada con la incorporación y valoración del CRUCh en el artículo 5 de la indicación sustitutiva. Se reconoce así, que además de las públicas estatales y las simplemente privadas, hay universidades públicas no estatales (o privadas con orientación o rol público)[[6]](#footnote-6). Reconocer la existencia de este segundo sector, entre lo estatal y lo privado, nos parece clave en esta Reforma a la ES[[7]](#footnote-7). Independientemente del trato preferente que le concedamos a las estatales (que queda visibilizado con una ley especial para ellas) y de la valoración que tengamos de proyectos universitarios privados, algunos de ellos masivos y concentrados en la docencia y en la formación de profesionales, es justo reconocer proyectos universitarios complejos, que pueden acreditar calidad académica de excelencia en las tres funciones de docencia, investigación y vinculación con el medio, que en virtud de ello son un aporte público a la sociedad, que gozan de autonomía y de participación en su conducción, y que además son inclusivas y no discriminan por medio de barreras arancelarias.

La segunda laguna del Proyecto, que permaneció en la indicación sustitutiva, fue reconocer el carácter público solo a las universidades existentes con anterioridad a una cierta fecha. Sorprende que una ley de reforma a la ES desconozca lo sucedido en los últimos 36 años. Se silenciaron, de esta manera, aquellas universidades que con posterioridad a 1981, en su autonomía, han optado por el desarrollo de proyectos complejos, lográndolo con notorios y objetivos indicadores de éxito. Esta segunda laguna fue, a su vez, remediada con la indicación aprobada por la mayoría transversal de diputados, por la cual se agregó el inciso segundo al artículo 5 y por esa vía al establecimiento de un procedimiento y condiciones objetivas y universalizables para la admisión de nuevos integrantes en el CRUCh[[8]](#footnote-8). A esto se referirá Jorge Correa Sutil.

Aceptada la idea de que lo público no es monopolio de lo estatal y que se define desde la complejidad del proyecto académico de las instituciones, así como de su adhesión a ciertos valores universitarios, cabe referirse a las maneras en que se puede traducir el fortalecimiento de la educación pública.

**C. Financiamiento de la Educación Superior**

El otro objetivo de la reforma a la ES que nos permitiremos comentar es aquel que busca asegurar un adecuado financiamiento de ésta, tanto a las instituciones que participan en ella, como a sus estudiantes. Junto a la visibilización y reconocimiento de un rol orientador a las universidades complejas y públicas, estatales y no estatales, una manera relevante de fortalecer la educación superior pública es la garantía de su financiamiento.

El Estado de Chile ha demostrado adherir a la idea de que la complejidad debe ser financiada con aportes basales. No se entendería de otra manera la entrega de dichos aportes a las universidades estatales y no estatales que integran el CRUCh. Sin embargo, como indicamos, es una omisión que de permanecer representaría una grave y arbitraria discriminación, la pertenencia al CRUCh y la posterior entrega de aportes basales, dependiendo solo del criterio histórico del año de fundación de la respetiva institución. En lo que sigue, el constitucionalista Jorge Correa Sutil se referirá a los aspectos jurídicos de dicha discriminación.

Afortunadamente, como señalamos, el Proyecto ingresado al Senado superó esta laguna, fijando un procedimiento y condiciones objetivas para quienes soliciten ser admitidos en el CRUCh. De esta manera se satisfacen ambos objetivos planteados: (i) el fortalecimiento de un sistema universitario público, diverso, mixto y no restringido a lo estatal; y (ii) la traducción de ese fortalecimiento en un adecuado financiamiento de la complejidad desarrollada por las instituciones.

Las condiciones de ingreso al CRUCh definidas por la Cámara de Diputados no son arbitrarias, sino que atienden a los fines de calidad y complejidad ya descritos, son universalizables, en tanto pueden ser alcanzados por toda institución que así lo desee, entregando una señal a la sociedad chilena en general de aquello que se quiere promover.

Respecto al **financiamiento a los estudiantes** no podemos sino celebrar que se busque asegurar la no exclusión por razones económicas a quienes deseen integrarse a la educación universitaria. Las universidades son proyectos académicamente selectivos, pero no debe ser aceptado como universitario discriminar por capacidad de pago del estudiante. Reconocemos en la gratuidad una política valiosa en sus fines, pero que necesita ser perfeccionada en diversos aspectos**.** Tiene serios problemas de diseño y su financiamiento es inviable en el largo plazo para el país, para las instituciones que adscriben a ella y para un tratamiento de los estudiantes como ciudadanos.

Es inviable para el país, porque no es posible reemplazar todo el actual dinero privado en la ES (de los estudiantes o sus padres) por dinero público. Los títulos profesionales sin duda benefician al país, pero benefician también a quienes los obtienen. El principio de gratuidad universal, que sostiene que “nadie paga mientras estudia”, no impide que una vez trabajando, cada técnico o profesional que ha estudiado gratis devuelva al país lo recibido para que otros a su vez puedan también estudiar gratis.

Es inviable también, pues trata a los estudiantes como consumidores de un beneficio, y no como ciudadanos que en virtud de sus derechos tienen también deberes para con la sociedad. El derecho a estudiar gratis no los exime del deber de devolver un monto contingente al ingreso para que otros también puedan hacerlo. Si el titulo no implico beneficios salariales, no se está obligado a devolver de lo que no se obtuvo. Pero si la educación gratis que el país me brindo, implica mejoras salariales, mi deber es retribuir por lo aportado. El principio que “nadie paga mientras estudia”, implica que no es posible cobrar un copago, sino fijar aranceles diferenciados dependiendo el decil en que se encuentra el estudiante. La devolución por lo tanto será también diferenciada. Quienes teman que este sistema de gratuidad se confunda o acerque al crédito, les podemos recordar que hay una diferencia entre la lógica de la equivalencia, “doy para que me den”, y la lógica del don, “doy por que me dieron”. Doy para otros de lo que gratis recibí.

Es inviable, finalmente para las universidades que se adscriben a esta política pública, pues con aranceles regulados menores a sus gastos, solo se empobrecen y deterioran en sus proyectos.

Hemos hablado de “una gratuidad sin reforma” para indicar que la gratuidad en su estado actual se traduce en el desfinanciamiento de las instituciones que adhieren a ella y la consiguiente potencial pauperización de su calidad. Se podría dar el sinsentido de dar acceso no discriminatorio a universidades que, sin embargo, al irse pauperizando, reducen su calidad, perjudicando a los propios estudiantes que se quería beneficiar. Por otra parte, universidades de calidad académica acreditada, tendrán excusas para no adscribirse a ella, y cobrando altos aranceles, serán el lugar donde estudia la elite socioeconómica, reproduciendo en el sistema terciario, la segregación que tenemos en la educación secundaria con los colegios particulares pagados.

La gratuidad, razonablemente, busca financiar los costos de la docencia. Pero la calidad de la docencia y en general de un proyecto universitario complejo supone una integración de ella con la investigación y vinculación con el medio que la institución realiza. Las universidades con doctorados, con laboratorios, con bibliotecas especializadas, con necesidades crecientes en la mejora de su infraestructura no pueden vivir con aranceles que apenas alcanzan para la docencia de pregrado. No parece justo, que mientras algunas se adscriben a la gratuidad y reciben aportes basales, otras se adscriban a la gratuidad sin recibirlos. En consecuencia, junto al establecimiento de mecanismos que garanticen el acceso de los estudiantes a la universidad, se deben entregar aportes basales a las instituciones, que permitan cubrir los costos de su complejidad[[9]](#footnote-9).

Aportes basales y gratuidad son aproximaciones interdependientes y ambas permiten acceso universal a una educación universitaria pública y de calidad. En definitiva, quisiéramos concluir celebrando el proyecto que hoy se discute, acogiendo un marco regulatorio adecuado que no implique una sobrerregulación que atente contra la autonomía; un proyecto que reconoce, promueve y fortalece la educación pública, estatal y no estatal; que permite la apertura del CRUCh a la generalidad de las universidades, que opten y cumplan condiciones objetivas de calidad, complejidad y orientación pública. La Universidad Alberto Hurtado ha apoyado desde su origen las diversas iniciativas y políticas orientadas a estos fines y seguirá comprometida con los fines de este Proyecto y su perfeccionamiento.

11/09/2017

1. El Proyecto de ley (presentado originalmente el 4 de julio de 2016) ha tenido una tramitación agitada, con una indicación sustitutiva (ingresada el 7 de abril de 2017) y la presentación del proyecto paralelo de fortalecimiento a las universidades estatales (presentado el 2 de junio de 2017). [↑](#footnote-ref-1)
2. El sistema universitario en chile contaba con 20 mil estudiantes en 1960; alrededor de 200 mil en 1973 y en 1990; un millón 250 mil, hoy en 2017. [↑](#footnote-ref-2)
3. Más allá de todas las disputas, en esto coinciden tantos las universidades públicas no estatales del G9, como las del CUECH. “Sin embargo, la sobrerregulación de la Subsecretaría, que toma a cargo el sistema de admisión, aranceles y cupos, junto con el exceso de atribuciones de la Superintendencia, amenazan la autonomía y eficiencia universitaria…”, señala el G9 en un inserto de página completa en el Mercurio de ayer domingo 10 de septiembre. [↑](#footnote-ref-3)
4. Las reparaciones necesarias por el abandono por parte del Estado de sus universidades, al punto que universidades regionales han abierto sedes en Santiago para sobrevivir, no impide apoyar también a otras universidades regionales con un trato preferente dada la dificultad de levantar proyectos universitarios en regiones. Inversamente, el hecho que varias universidades comenzaron como un negocio para sus dueños, el que algunas incumpliendo la ley lucrando (o no distinguieron suficientemente la empresa de la universidad), el que algunas sean de dudosa calidad, no obliga a denostar a todas las privadas, o negar por principio la posibilidad de una universidad privada de calidad y con aportes públicos. Si el daño lo ha hecho una, no se debe decir muchas; si el daño lo han hecho algunas, no se debe decir todas. [↑](#footnote-ref-4)
5. ¿Si en los años 50 del siglo pasado institucionalmente el Estado pudo reconocer por ley dos universidades estatales y cuatro privadas, laicas y católicas, por qué en este comienzo de siglo con una modernidad tardía que aprecia la diferencia, no podemos reconocer la riqueza de proyectos intelectuales que nos enriquecen con su diversidad? [↑](#footnote-ref-5)
6. Sorprende el lugar que ha ocupado en este debate el equívoco de reducir lo público a lo estatal, olvidando que existen universidades desde el Medioevo, muy anteriores al surgimiento de los estados nacionales. Lo público no es sinónimo de lo estatal, lo público va más allá de lo estatal. Y en el caso de las universidades, el carácter público no dice relación ni con la propiedad de la institución, ni siquiera con que estas producen bienes públicos, sino con que en ellas se hace un “uso público de la razón”, al punto que decir universidad pública, es casi tautológico. [↑](#footnote-ref-6)
7. De esta manera, el carácter público de una universidad se configura de la siguiente manera:

   a) La complejidad se entiende en la configuración de proyectos universitarios que desarrollan de manera integrada y con calidad acreditada no sólo la docencia, sino también la investigación y la vinculación con las comunidades en las cuales se insertan.

   b) Junto a su complejidad o calidad académica, el carácter de públicas de estas instituciones está dado por el imperio en ellas de ciertos valores universitarios esenciales, como (i) la autonomía en la autodeterminación de sus proyectos, (ii) la libertad académica de sus integrantes, (iii) la adscripción a la gratuidad, entendida como la política pública que busca eliminar la discriminación económica de las personas, entre otros.

   c) Se acepta una concepción de lo público desde la diversidad de proyectos, todos universitarios, estatales y no estatales. Se supera la dicotomía que considera que las universidades estatales son las únicas que se ocupan del bien general o del bien común, mientras las universidades privadas solo se ocupan de bienes particulares o intereses privados. Esta nueva simplificación, desconoce que todas las universidades son “proyectos intelectuales determinados”, con características específicas, con identidad, misión y convicciones. Todas las universidades regionales, sean estatales o privadas, están determinadas por su región; las vinculadas a asociaciones de la sociedad civil, sean congregaciones religiosas o iglesias; las que cultivan determinadas disciplinas y no otras. El sistema universitario chileno se ha construido en esa diversidad, siendo innegable la calidad pública alcanzada. [↑](#footnote-ref-7)
8. El CRUCh ha sido la manera en que el Estado ha reconocido y promovido las condiciones de desarrollo de los proyectos universitarios complejos. El CRUCh es el foro o instancia presidido por el Ministro de Educación y que reúne a las universidades creadas previo a 1981, así como a aquellas instituciones estatales creadas luego de ese año y a aquellas regionales derivadas de la Universidad Católica de Santiago. En el Mensaje de la indicación sustitutiva se define al CRUCh como “el órgano que coordina a distintas universidades con el objeto de mejorar el rendimiento y la calidad de la enseñanza superior, buscando unificar las mejores prácticas y estándares entre las entidades que lo componen.” Se agrega que el CRUCh es el “organismo público que ha liderado las políticas y acciones orientadas a mejorar la calidad de la educación superior”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ante las dificultades que hoy enfrentamos con la gratuidad, se podrían explorar diversas soluciones, de las cuales no se debe desechar a priori la fijación de cuotas para ella. Cada universidad indica que porcentaje de estudiantes en gratuidad puede asumir. Otro enfoque complementario podría ser el incremento directo y permanente de los aportes fiscales a las instituciones que adscriban a la gratuidad, dependiendo de los años de acreditación, sus niveles de investigación, la calidad de sus doctorados, etc. [↑](#footnote-ref-9)