



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

11/11/2016

Política

El sujeto del derecho a la Educación Superior

04/11/2016

Política Sectorial

**SALUD MENTAL EN CHILE
"¿CÓMO VAMOS?"**

**A casi 20 años de la
implementación del programa
de salud mental en Chile**

28/10/2016

Política

**Perplejidades de un teórico de
la política**

21/10/2016

Economía

**CASEN: algunas verdades y
orientaciones**

14/10/2016

Política

**Consideraciones sobre la
confianza política II**

07/10/2016

Política

**Consideraciones sobre la
confianza política**

23/09/2016

Política Sectorial

**Salud Mental: problemáticas y
desafíos**

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1267

Política

11/11/2016

El sujeto del derecho a la Educación Superior

Andrés Sanfuentes

Objetivos de la Reforma

Los objetivos que se plantea el Gobierno con el proyecto de Reforma de la Educación Superior (ES) aparecen en el mensaje que acompañó al articulado.

Es un proyecto "refundacional", que modifica las estructuras básicas de la ES, ya que "reforma completamente el régimen jurídico del sector", palabras que después se repiten en el texto. La actividad es caracterizada como "mercantilizada", lo que se pretende modificar.

Los ejes de la iniciativa son: 1) la búsqueda de la calidad; 2) una mayor equidad en la sociedad chilena a lo cual contribuye avanzar en la inclusión, en la cual progresar en la gratuidad aparece como una aspiración prioritaria; y 3) la pertinencia del quehacer de las entidades, su inserción en el medio.

Necesidad de la reforma

La necesidad de los cambios en la ES está planamente justificada, como se puede observar en múltiples ideas manifestadas en los últimos decenios, tanto en las opiniones de numerosos especialistas, los análisis de la prensa y las manifestaciones de opinión pública, cuya expresión más nítida ha estado en "la calle".

Las bases del sistema actual son de 1981 (hace 35 años), cuando se realizó la transformación más significativa de la institucionalidad tradicional, incluyendo modificaciones legales que en buena medida subsisten hasta hoy.

En el intertanto ha habido cambios estructurales en la sociedad chilena, que también han afectado al sector, pero que no han surgido de iniciativas generadas en el mundo de la Educación Superior.

A pesar de las transformaciones ocurridas en el país desde el término de la Dictadura, que han penetrado en la gran mayoría de las actividades socio económicas, la ES ha sido poco tocada; sigue influida por la ideología neoliberal que ha afectado a toda la sociedad, tanto en sus valores, instituciones como en el papel del Estado.

Se debe agregar que los cambios realizados en 1981 tuvieron un énfasis primordialmente docente, que era la principal función que realizaban las universidades de ese entonces. La Ciencia y la Tecnología (CyT) tenían un escaso desarrollo, a pesar que como tarea estaba implícitamente asignada a esas instituciones, como también ocurría con la Extensión, fundamentalmente aquellas de carácter artístico.

Antecedentes

En 1981 la ES estaba circunscrita a solo 8 universidades, todas constituidas como entidades sin fines de lucro:

- a) 2 estatales, la Universidad de Chile y la Técnica del Estado. La primera muy antigua y que había sido el pilar básico en las tareas de Educación Superior que se realizaban en el país y mantenía el liderazgo de la actividad.
- b) 3 regionales, la Universidad de Concepción, la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad Austral, afincada en la ciudad de Valdivia.
- c) 3 católicas, con diferente tamaño, la Universidad Católica de Chile, la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad del Norte. Cada una tenía diferente dependencia administrativa.

A fines de los años setenta las universidades mantenían un cierto grado de autonomía del Gobierno Militar, a pesar de la "limpieza" de profesores y alumnos que se efectuó en los primeros años y del nombramiento de rectores designados en calidad de interventores. Por otra parte, la ideología neoliberal se estaba imponiendo en los centros de poder del país, entre los cuales la enseñanza superior constituía un objetivo de importancia. Esos motivos fueron decisivos para realizar una profunda transformación de la ES.

Se partió por reducir el poder de las dos universidades estatales, con el argumento de fomentar la descentralización administrativa del país y así facilitar la regionalización. Las dos universidades estatales contaban con diferentes localizaciones a lo largo del país, con distinto grado de importancia. Para estos efectos se establecieron sedes regionales mediante la unión de las iniciativas de la U. de Chile y la Técnica del Estado, en algunos casos bajo la denominación de universidades y en otros como institutos profesionales, cuando eran más débiles. Estos últimos, con el transcurso de los años también se estructuraron como universidades. Es así como recién en el Gobierno de la Presidenta Bachelet se inicia la formación de las universidades de las regiones VI (O'Higgins) y XII (Aysén).

Con el objetivo de desconcentrar el poder central, la Universidad de Chile perdió en la Región Metropolitana la formación de profesores, con la creación de la Universidad de Ciencias de la Educación y la Enseñanza Técnica, con la Universidad Tecnológica Metropolitana. Algo similar ocurrió en la Región de Valparaíso, en que la sede local se dividió entre la Universidad de Valparaíso y la Universidad de Playa Ancha, dedicada a la enseñanza docente. La Universidad Técnica del Estado, junto con la pérdida de sus sedes regionales, pasó a llamarse Universidad de Santiago.

En esta primera fase, aparte de su intervención administrativa, las universidades regionales no tuvieron importantes alteraciones institucionales.

Por su lado, las católicas, también quedaron bajo el control de rectores designados por el Gobierno militar. Sin embargo, después de algunos años, surgieron las “derivadas”, especialmente originadas en la Universidad Católica mediante algunas sedes regionales. Por ejemplo, es el caso de las Universidades Católicas del Maule, de Temuco y de la Santísima Concepción.

Por lo general, las universidades “derivadas” tienen un nivel académico relativamente bajo, inferior al de los centros “madres”.

No existían los Institutos Profesionales (IP) y los Centros de Formación Técnica (CFT), creados legalmente en 1981.

La evolución de la matrícula es el principal cambio generado con la Democracia a partir de 1990.

Matriculados en pregrado: en 1990 eran 249.000 estudiantes (53% en universidades, básicamente del CRUCH). En 2000 subieron a 483.000, y en 2014 a 1.215.000.

Matriculados en Postgrados: En 1990, 2.143 estudiantes; crecen a 7.685 en 2000; y a 46.806 en 2014 (el 53,8% en el CRUCH).

Requisitos para realizar una reforma

Para llevar a cabo con éxito una reforma se deben cumplir una serie de requisitos.

- 1.- El primero de ellos es tener claridad en los objetivos que se quiere lograr, para lo cual es necesario establecerlos con precisión, de manera que quienes participen en la trayectoria puedan realizar su evaluación en el tiempo.
- 2.- Adicionalmente, se deben establecer las prioridades entre esos objetivos, especialmente cuando es una actividad compleja y existen intereses opuestos frente a las metas que busca cumplir la reforma. Este aspecto es particularmente importante cuando existen diversas finalidades que no siempre tienen el mismo interés.
3. Por otra parte, debe existir consenso entre los impulsores y los partidarios de la iniciativa. En caso que no ocurra, las diferencias deben resolverse antes de ejecutar la propuesta, pues de otra manera los temas en disenso saldrán a relucir en la etapa de presentación legal de la iniciativa, en el momento de su tramitación parlamentaria.
4. Otro componente que debe aclararse en la etapa de diseño es llegar a acuerdo en los plazos para la puesta en marcha y su posterior ejecución.
5. También es una condición primordial disponer de los recursos humanos y económicos para implementar los acuerdos logrados. Habitualmente se coloca mucho énfasis en si están los medios financieros para ejecutar la propuesta, restando significación a los elementos humanos que deben llevarla a cabo, que en la mayoría de los casos son insuficientemente evaluados.

Lo sucedido con la gratuidad universal de la ES puede servir como ejemplo de una iniciativa en que no se obtuvieron los logros deseados. En la práctica, la discusión del proyecto gubernamental se inició con la propuesta de avanzar hacia la Gratuidad Universal de la ES. Si bien la proposición estaba contenida en el Programa Presidencial, generó de inmediato opiniones divididas en la propia coalición que respaldaba a la mandataria. El argumento en contrario fue muy simple: no era conveniente otorgar educación sin costo a hijos de familias de altos ingresos, sino debían destinarse esos recursos a otras prestaciones que beneficiaran a segmentos pobres de la sociedad, tanto en otros niveles del proceso educacional como en diferentes actividades, como pueden ser salud, vivienda o pensiones. Como consecuencia, la discusión se trasladó a los partidarios de la Presidenta Bachelet. Aún más, se dio una situación insólita, los sectores de derecha opuestos a la idea y grupos de izquierda apoyando con pobres argumentos una medida claramente regresiva.

La situación es más sorprendente cuando aparece la limitación de los recursos presupuestarios, lo cual no estuvo presente en el diseño original del propio Programa. Una rápida revisión de los requisitos mencionados para tener éxito en una reforma aclara e ilustra el caso.

El derecho a la Educación Superior

Sin pretender hacer un análisis del proyecto, es indispensable tratar de precisar algunos conceptos que están entre sus fundamentos, como son el derecho a la ES y las razones que justifican la intervención estatal.

El primer aspecto que es necesario dilucidar es a quién pertenece el derecho a la ES, quién es su sujeto y si constituye un derecho individual o social.

La Constitución –es preciso señalar que la actual, sin perjuicio de cualquier modificación que se haga posteriormente– que es el texto esencial para aclarar este aspecto, establece en su artículo 19, números 10 y 11, que “los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos”, y manifiesta que “corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho” y agrega que “el Estado promoverá la educación parvularia. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población”. Para mayor claridad dice que “corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”.

El texto constitucional es bastante claro, solamente tienen el derecho a la educación gratuita los alumnos de la educación básica y media y el fundamento es que está establecida como obligatoria. Por su parte, el nivel parvulario no es obligatorio y, por lo tanto, carece de ese privilegio y el Estado solo tiene la obligación de promoverla. Por otra parte, en circunstancias que la Educación Superior tampoco es obligatoria, su responsabilidad se circunscribe a “fomentar el desarrollo”, sin dar origen a un derecho constitucional.

La Constitución agrega en el artículo 19, número 11, que “los padres tienen el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos” y agrega que una ley orgánica constitucional “establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”. Es decir, la obligación estatal respecto a la ES no le obliga a ningún tipo de gratuidad, pero sí a regular a los

establecimientos de ese nivel, determinando los requisitos de calidad para otorgar el reconocimiento oficial para operar, además de fomentar su desarrollo.

En síntesis, según la Constitución, el derecho a la Educación Superior radica en el estudiante y su familia y ellos pueden elegir dónde educarse. Lo anterior no obsta para que el Estado pueda otorgar algún privilegio a favor de quienes no tienen recursos para financiar su enseñanza, o bien, estimular a quienes tienen una alta calidad potencial, ofreciendo mejores perspectivas de aprovechar la enseñanza, o estén dispuestos a estudiar una carrera a la que a la Sociedad le interesa atraer postulantes. Esto significa que si el estudiante es merecedor de una beca o un crédito subsidiado, no se le pueden establecer trabas diferentes a aquellas que la regulación estatal considere para las entidades que ofrecen la enseñanza, como, por ejemplo, algunos requisitos de calidad.

El debate sobre este tema ha surgido de la imputación de algunos críticos, en el sentido que si el sujeto del derecho es el estudiante y su familia, las ayudas estudiantiles serían subsidios a la demanda, transferencias que son motejadas como "neoliberales" y, por lo tanto, deberían ser otorgadas a los oferentes de educación. Sin embargo, cuando se realiza un beneficio o subsidio a favor de miembros de la comunidad el favorecido es el demandante, como es el caso del agua domiciliaria, la atención de los consultorios públicos de salud, las viviendas sociales o las pensiones asistenciales. En todos esos casos se han generado subsidios a la demanda, permitiendo el mayor consumo de los segmentos escogidos.

Por lo tanto, desde el punto de vista constitucional está claramente establecido quien es el sujeto del derecho a la Educación Superior, las limitaciones de él y la responsabilidad del Estado en establecer exigencias de calidad en quienes lo otorgan.

Intervención del Estado en la ES. La regulación

Al Estado le compete la tarea regulatoria, tal como ha sido mencionada, lo cual está expresamente señalado en la Constitución. Existen varias razones que justifican la intervención.

1.- Existen asimetrías de información, en el sentido que hay desigualdad entre la entidad educacional y el estudiante en relación a los conocimientos que posee cada parte en la relación que se establece. Los estudiantes y su familia poseen limitada información sobre las características del servicio educacional que ofrece cada institución y cada carrera existente. Por otra parte, la entidad educacional tiene un satisfactorio conocimiento de las características del alumno potencial, tales como su puntaje en la PSU, su lugar en el "ranking" de rendimiento escolar y sus notas en la enseñanza media.

Esta situación es agravada por los efectos de la publicidad, que en muchos casos deja de ser informativa para transformarse en distorsionadora de las preferencias de quien la recibe, en su afán de conseguir un cliente rentable en el ámbito competitivo. Es una publicidad que agrega escaso valor a quien la recibe.

En este aspecto adquiere particular importancia contar con un sistema de acreditación de la mayor calidad e independencia, tanto de las instituciones como las carreras que se ofrecen.

Complementariamente, la mejoría en el Sistema de Información del Ministerio de Educación es parte de las atribuciones y aportes que le corresponde realizar al Gobierno, incluyendo las perspectivas laborales de las diferentes opciones.

2.- Otra importante tarea que le compete al Estado es evitar el proceso de "captura" del estudiante que realizan las entidades educacionales, generado por el hecho que debe escoger su especialidad a muy temprana edad y con escasos antecedentes sobre sus reales preferencias. En estos casos, cambiar de carrera o de institución tiene altos costos de todo tipo para el matriculado, entre ellos los económicos, a causa del endeudamiento ocurrido o los ingresos no percibidos cuando hay un traslado o un abandono de la enseñanza. En este aspecto se hace necesaria la regulación estatal que flexibilice un sistema que tiende a los compartimentos estancos y permita aprovechar los estudios ya realizados mediante la certificación de los niveles y los grados, que faciliten los traslados tanto al interior de una institución de ES, como entre ellas. La tendencia de las entidades a retener excesivamente a sus matriculados obliga a una regulación de esta situación de manera de reducir los costos de la enseñanza. Otro aspecto que requiere la intervención regulatoria del Estado es la excesiva duración de las carreras y la insuficiente calificación de los niveles intermedios de los estudios.

3.- Externalidades positivas y negativas. La ES genera variadas externalidades, en el sentido que los costos y beneficios no quedan radicados únicamente en la institución y el estudiante, sino afectan a terceros o a la sociedad. Desde este punto de vista puede ser considerada como un bien público.

En el pregrado tienden a ser muy reducidas estas externalidades en la mayoría de las especialidades, sin embargo, pueden existir algunas destrezas que el Estado quiera privilegiar, como es la formación de docentes, lo cual justifica el otorgamiento de subsidios para fomentarla. En una situación parecida se encuentran la mayoría de los diplomados, en que es difícil encontrar casos de beneficios que perciba la sociedad como un todo. Por el contrario, en el postgrado las externalidades positivas son frecuentes, especialmente en aquellas de nivel académico, en que los beneficios también son captados por toda la sociedad.

Un caso especial de una entidad que genera importantes externalidades sociales es la Universidad de Chile y, en menor grado, otras universidades públicas.

4.- Una situación especial son los llamados bienes "meritorios" en que la sociedad por motivos no económicos decide privilegiar su desarrollo. Se pueden mencionar varios casos, como la conservación del patrimonio cultural, favorecer la Filosofía, el estudio de la Historia de Chile, la poesía, las bellas artes o la cultura de los pueblos indígenas.