

El Lucro se sostiene en una Educación Pública de mala calidad:

Manifiesto por una Educación Superior Pública de Calidad para Chile

1. De los Pingüinos al presente: lecciones

El actual escenario de la educación chilena se vincula directamente con el movimiento de los estudiantes secundarios del 2006, donde los temas en debate: municipalización, lucro y calidad de la educación pública, fueron propuestos por los estudiantes pero no resueltos por la Comisión Asesora ni menos por las leyes que le siguieron. Es decir, la institucionalidad no respondió satisfactoriamente a las demandas¹. Así como en el 2006 los protagonistas fueron los estudiantes secundarios, ahora son los estudiantes universitarios quienes están impulsando un cambio radical en el modelo educativo.

Hoy están nuevamente presentes estos planteamientos y son el centro del debate, pero esta vez irrumpen con la fuerza del aprendizaje alcanzado por el movimiento anterior, aunque con diferencias. En el año 2006 se pensaba que el lucro era un resultado no deseado del modelo educacional, en tanto que hoy se hace cada vez más evidente que el modelo está diseñado para el lucro, y que cuando ya se han visto las magras consecuencias del sistema de educación superior imperante en estas tres décadas, es posible comprender que su diseño es el incorrecto. En consecuencia, no se trata de demandas gremiales para resolver problemas puntuales sino de una propuesta de cambio estructural.

También hay que entender que la Gobernabilidad de las universidades estatales exhibe marcados signos de agotamiento lo que termina favoreciendo a las universidades privadas. La crisis de gobernabilidad de las universidades públicas se manifiesta en la urgente necesidad de democratizar y modernizar los organismos colegiados del gobierno de manera tal que aseguren eficiencia y transparencia en su accionar, teniendo un horizonte claro, el servicio y de calidad que sustenta los sistemas educativos públicos en los países de la OECD.

2. Las universidades estatales y el sistema universitario chileno

La gran reforma del sistema educacional chileno en todos sus niveles (1980), se inspiró y diseñó bajo el concepto de mercado, cambiando la organización del sistema, su institucionalidad, los principios y mecanismos de financiamiento, aspectos que gravaron y segmentaron al sistema en su conjunto. Adicionalmente, la política educacional vigente se implementó en el marco de una institucionalidad no democrática y al margen de lo que se entiende por Estado de Derecho, con observancia plena y total independencia de los poderes del Estado.

La segmentación del sistema universitario se asocia con la del sistema de educación superior, sin que se hayan diseñado hasta la fecha mecanismos eficientes de articulación entre sus niveles (CFT, IP, UES). La orgánica legal de las dieciséis universidades estatales, generado el año 1980 y vigente hasta la fecha (excepto para la U. de Chile), es una camisa de fuerza para la modernización y calidad de las instituciones. Ello por cuanto no da gobernabilidad a la institución en momentos de cambio acelerado, no tiene la capacidad para representar intereses diversos, ni la de asegurar transparencia y eficiencia en la gestión pública y en la producción de bienes públicos, tarea sustancial de la UES del Estado. Su inspiración autoritaria termina siendo una traba para el desarrollo organizacional autónomo: no equilibra poderes, no genera mecanismos de rendición de cuentas eficientes, no hay transparencia y lo que es más relevante, no establece mecanismos de responsabilidad de sus acciones. El diseño del Gobierno corporativo de las universidades estatales está en crisis estructural, su Estatuto y su estructura no resisten remedos.

En segunda instancia, las UES estatales cargan una serie de restricciones y trabas administrativas que las UES privadas no tienen, restándoles competitividad, aumentando sus costos, retardando acciones y generando situaciones de competitividad inequitativas, condición indispensable para el lucro.

¹ La Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación publicó en diciembre del 2006 un informe final, que propone el cambio de la LOCE por una debatida Ley General de Educación y promulgada el año 2009, la propuesta de la Ley de Aseguramiento de la Calidad, y la idea de una Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, que aún no pasa a ser siquiera un proyecto.

El tercer punto no resuelto por la actual estructura de la educación superior, es que redujo las atribuciones del Ministerio de Educación, permitiendo una fuerte desregulación del sistema, y su la incapacidad para supervisar, controlar y realizar exigencias a las universidades en algunas cuestiones claves, esencialmente referidas a la creación de carreras, al mercado laboral y a la transparencia de sus finanzas.

3. Calidad de la Educación Universitaria y Financiamiento

Toda política requiere de estructura legal, capacidad técnica y financiamiento. Es inconducente debatir el tema de la calidad de la educación superior estatal desvinculada de los recursos que dispone para trabajar. Es evidente a todas luces que la reforma del año 1980 redujo drásticamente los recursos públicos a las universidades del Estado, y que en las dos décadas de democracia, pese a acciones aisladas, no hubo una política relevante de soporte y desarrollo integral del sistema universitario estatal. Hoy pagamos las consecuencias de ello, con instituciones heterogéneas, algunas con estándares de baja calidad, con problemas de financiamiento y de recursos para solventar políticas de desarrollo sustanciales.

No es posible hablar de un sistema universitario estatal de calidad sino se entiende que se requiere de un soporte significativo e incremental de recursos frescos como asimismo de estándares de calidad dinámicos y pertinentes (contextualizados), ante las demandas y requerimientos hacia la formación profesional. Funcionalmente la calidad es lo que permite a los estudiantes integrarse exitosamente a los niveles siguientes del sistema educativo y/o del mercado laboral, corrigiendo los efectos sobredimensionados del origen socioeconómico.

Es obligación del Estado, asumido por el resto de los países de la OECD, proveer las oportunidades de ingreso, permanencia y egreso de la educación, especialmente de la población más vulnerable, en cumplimiento de la contribución que le corresponde a la integración y cohesión social, claves para un pacto social que de gobernabilidad a la sociedad.

El sistema educativo no puede alcanzar esta importante meta si su motivación es el lucro, pues este objetivo requiere de asimetrías sociales que, precisamente, la educación busca corregir. Por ello es un contrasentido creer que el lucro permitirá reducir significativamente estas asimetrías, pues para operar como tal requiere imprescindiblemente que el sistema público sea de mala calidad. La principal conclusión que se deriva de lo anterior es que para las familias que financian los estudios de sus hijos no tendría sentido pagar por una educación privada cuyo estándar es más bajo o en el mejor de los casos igual al público, cuando este último puede ser a costo cero.

La crisis actual ha dejado al descubierto que el principal incentivo de muchas instituciones privadas es la posibilidad de obtener una rentabilidad económica sobre las inversiones realizadas en el ámbito educacional, esto es, obtener lucro. En torno de éste se organiza la defensa a ultranza de un sistema que continúa proveyendo espacio para los privados, pero no cabe una educación de calidad y lucro en la misma balanza. La evidencia de todos los países con los mejores estándares educativos lo sustenta.

Para los defensores del lucro éste es considerado como resultado legítimo de la libertad de enseñanza, pues en los padres reside el derecho a elegir un establecimiento, pero en realidad este derecho ha sido usurpado por los establecimientos por la vía de la selección de estudiantes, contra la cual justifican los cobros adicionales y con ello el lucro. La defensa encarnizada de esta posición no es por el derecho a educación, sino por el lucro, Tal como se ha propuesto, el derecho a educación puede garantizarse con una enmienda constitucional que auto-obligue al Estado a proveer dichas garantías. Además, el desarrollo de un sistema educativo público de calidad elimina el incentivo al lucro, toda vez que el segundo requiere para existir de la condición imprescindible de una educación pública de mala calidad. Las instituciones que lucran sólo tienen más espacio en un ambiente de educación pública deficiente. En síntesis, la educación pública de mala calidad es un buen negocio para los privados que lucran. El lucro por si mismo no es capaz de asegurar calidad, por el contrario, la evidencia mundial en esta materia –salvo excepciones– es uniforme: no existen en el mundo instituciones de educación de alta calidad que persigan fines de lucro.

Por lo mismo, la educación pública de calidad resta oportunidades a las instituciones que lucran: la misión de las Universidades públicas es compleja y excede en su responsabilidad a la de cualquier plantel privado. En aras de esta misión, ha de ser financiada adecuadamente por la sociedad, tarea que el Estado encabeza como representante de los ciudadanos y que el gobierno debe conducir como mandatario de la voluntad popular.

4. La Educación como un bien público y la responsabilidad del Estado con sus universidades

Existe un amplio consenso respecto de que la Educación debe ser considerada como un bien público, incluyendo el nivel de educación superior. En este sentido, su desarrollo, marco institucional y financiamiento corresponden a una política de Estado, diseñada con una visión de largo plazo, con participación de todos los actores y cuya implementación corresponde a un pilar estratégico del desarrollo nacional y subnacional. La Constitución debe consagrar la educación como un derecho fundamental y un bien público, asegurando los principios de gratuidad, universalidad y calidad en la educación en todos los niveles.

Entre las funciones que debe cumplir el Estado respecto del funcionamiento de los mercados regularmente se incluyen aquellas en que éste corrige y regula mercados, como también las que el Estado puede contribuir a crear o ampliar mercados. Dado que el actual sistema de educación está inspirado en los principios que rigen en una economía de mercado libre y competitiva, algunos sostienen que el modelo podría generar resultados sociales positivos si existieran adecuados mecanismos regulatorios de dicho mercado. Discrepamos de esta visión.

Los bienes públicos se originan precisamente a partir del concepto de fallo de mercado. En el caso de la educación no es suficiente ni logra corregir los fallos de mercado la implementación de medidas regulatorias para asegurar que el mercado funcione. A nuestro juicio, el problema principal sigue siendo el no cumplimiento por parte del Estado de su obligación de proveer educación pública de calidad que desplace definitivamente soluciones de mercado. Estas no resuelven la exigencia que impone el desarrollo nacional por aumentar el nivel educacional de toda la población. Igual que otros bienes públicos como la defensa nacional o la justicia, contar con educación de calidad para todos sólo se resuelve con la participación principal del Estado.

Respecto de las universidades estatales es evidente que le corresponde al Estado desplegar y mantener un compromiso y una acción preferente hacia sus propias instituciones que aseguren calidad de la educación, en el marco de una gestión eficiente y de plena transparencia en el uso de los recursos. La Constitución debe garantizar la existencia de un sistema de educación superior sin fines de lucro, que incluya la garantía estatal en el acceso, la calidad y el financiamiento necesario.

Las instituciones de Educación Superior del sector público deben contar con los recursos adecuados que les permitan cumplir con sus objetivos. Para ello, el Estado tiene la responsabilidad de aumentar sustancialmente el financiamiento basal de las universidades del Estado de tal forma que garantice su funcionamiento y desarrollo.

El mayor aporte de recursos públicos debe estar vinculado a compromisos de gestión asociados con metas de interés nacional y regional y con mejores sistemas de gobierno corporativo que incluyan mecanismos de control de los recursos y metas comprometidos.

5. Propuestas de Financiamiento Institucional y Estudiantil

Para desarrollar sus tareas y cumplir las funciones propias de la Educación Superior en un estándar de excelencia y liderazgo las Universidades estatales deben contar con un financiamiento basal que las haga sustentables y económicamente viables. Actualmente los recursos de las universidades estatales que provienen directamente del Estado en muchos casos no superan el 30% de sus respectivos presupuestos. Por lo tanto se requiere a lo menos duplicar el actual aporte fiscal directo y sustituir la actual política de financiamiento de las universidades que las obliga a buscar formas de autofinanciamiento que termina desviándolas de sus roles propiamente académicos.

Para asegurar una adecuada equidad interinstitucional los fondos públicos deben ser asignados considerando la situación socioeconómica de sus estudiantes, incluyendo el establecimiento de origen de sus estudios de enseñanza media, así como su localización en el territorio.

Los recursos que asigne el Estado a las instituciones de educación superior deberán estar dirigidos exclusivamente a aquellas que cumplan rigurosamente la ley que prohíbe el lucro, que estén acreditadas por al menos cinco años, y que garanticen los principios de libertad de cátedra, libertad de asociación y expresión, incluyendo las organizaciones estudiantiles y sean transparentes con la totalidad de sus recursos financieros.

Respecto del financiamiento estudiantil se propone una reestructuración integral del sistema de ayudas estudiantiles, incluyendo las becas y el acceso a crédito, que genere derechos garantizados para todos los estudiantes de educación superior, universitarios, de centros de formación técnica y de institutos profesionales.

Para los estudiantes cuyas familias pertenezcan al 80% de menores ingresos (hasta el séptimo decil), la educación superior debe ser gratuita. Según lo que se observa en el Anexo N°1 adjunto esto corresponde a las familias cuyo ingreso monetario sea igual o inferior a \$ 824.605 mensuales. La gratuidad de los aranceles deberá ser complementada con becas que permita financiar los gastos asociados con la vida estudiantil (alimentación, vestuario, transporte y en algunos casos habitación).

Para los estudiantes cuyas familias pertenezcan al 20% restante se propone avanzar hacia una modalidad única de crédito que tenga como base las condiciones actuales del crédito solidario. Para ello se propone la creación de un Sistema Único de Fondo Solidario, eliminando la modalidad de crédito con aval del Estado (CAE) y al sistema financiero privado en la administración y asignación de estos recursos.

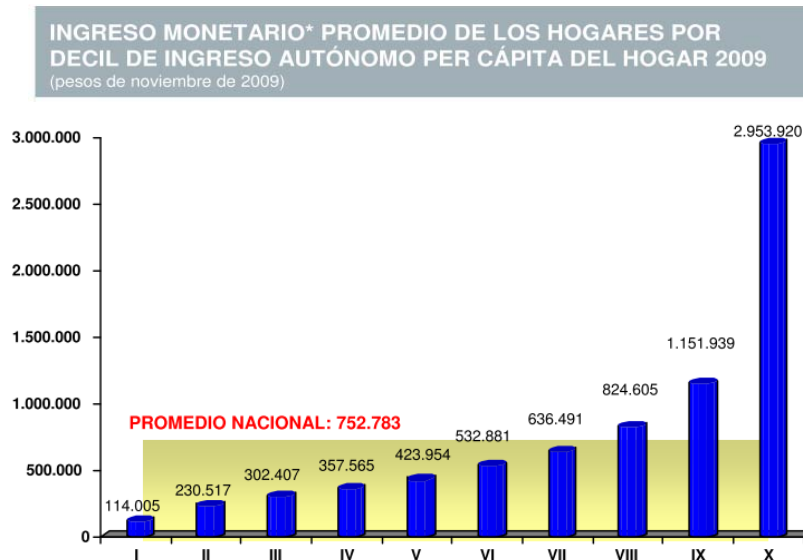
6. A modo de epílogo

El movimiento estudiantil ha reposicionado temas claves desde que se generó la actual arquitectura de educación superior. Tras 30 años de implementación, las nuevas generaciones, nos urgen a construir un nuevo modelo de educación superior basado en la cooperación antes que en la competencia; en la búsqueda del conocimiento antes que en la búsqueda de lucro, en la inclusión y no en la exclusión. Este documento se inscribe en este nuevo contexto.

Suscriben el documento: Martin Schafernichtt S., Roberto Pizarro P. - Reinaldo Ruiz V. - Raúl Herrera F. - Rodolfo Schmal S. - Samuel Ortega F., Sebastián Donoso D.

Académicos Universidad de Talca,
Octubre 2011

Anexo N° 1



Fuente: Ministerio de Planificación, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2009.