

DESDE MI SITIAL

Luis A. Riveros

www.profesorluisriveros.cl

UNA PREOCUPANTE GRATUIDAD PARCIAL

Pedro Aguirre Cerda fue quien aseveró que la educación debía ser pública, laica y gratuita, así asentando el principio del derecho social que constituye el acceso a ella. Por cierto en aquellos tiempos el concepto de gratuidad se aplicaba a la educación pública primaria y secundaria de la época, que era la educación habilitante para un desempeño satisfactorio en la vida. La educación universitaria en la década de 1960 estaba dominada por un sistema de arancel diferenciado, que se pagaba sobre la base del ingreso familiar que podía comprobarse en las debidas instancias. Se entendía que debía pagar aquél que podía y que, en general, la formación profesional no constituía un derecho equivalente al mismo principio aplicado a la educación general pública. Por lo demás, muchos de los estudios universitarios que se cursaban en forma gratuita, implicaban la devolución por la vía de prestar servicios al Estado, especialmente en áreas como Medicina y Educación.

El actual gobierno esgrimió el argumento de gratuidad para toda la educación superior considerada como un derecho social. No estableció la diferenciación por capacidad de pago de las familias, pero tampoco estableció una gratuidad con preferencia hacia áreas formativas que podrían ser de mayor interés al país y la sociedad, En asunto se desarrolló más bien a partir de un anuncio al calor de una campaña política, sin mediar mayores estudios sobre costos y diseño. El propósito también se orientó a aminorar las protestas de los estudiantes que, con toda razón, tienen mucho que ver con el alto endeudamiento de las familias para poder cancelar los estudios superiores. Es evidente que esta promesa de campaña desplazó otros posibles compromisos de alto y positivo impacto social, como es la mejoría en los subsidios a la salud y la inversión en este sector, o el mejoramiento de las escuálidas pensiones que reciben miles de chilenos. La promesa fue conseguir una educación superior gratuita para todos, cuestión que se fue poniendo en términos de una cobertura más parcial, focalizada en los más pobres. Pero no sólo eso, en la medida en que fueron haciendo los cálculos respecto de los recursos que implicaba la promesa formulada, se fue restringiendo el universo a cubrir, el que terminó siendo solamente para algunas instituciones y solamente para el 50% más pobre de los estudiantes. Se trata de un sistema, el así creado, que parte con severos problemas de financiamiento y que proseguirá en el tiempo sólo demandando más recursos, en medio de protestas de estudiantes e instituciones, sin que con ello cambie nada en materia de calidad de las instituciones de educación superior. Pero además, para poder fortalecer el fondo de financiamiento de este temprano compromiso del Gobierno, se redujeron los fondos de becas, el AFI destinado a las instituciones de educación superior y otros ítems tales como los programas de internacionalización. Unos 800 millones de dólares se emplearán durante el año 2016 en esta materia, de una promesa que efectivamente cuesta 5.000 millones y, a lo menos 2.000 millones de dólares si se restringiera solamente a todos los estudiantes en el 50% más pobre.

Luego de muchas improvisaciones en torno al diseño del proyecto, y de una eventual inconstitucionalidad al estarse legislando esta materia sobre la base de la Ley de Presupuestos del

año 2016, hay severas dificultades que los autores de este proyecto tendrán que enfrentar hacia el futuro. Por una parte, está el hecho que se han puesto condiciones a las instituciones para ser elegibles para recibir estudiantes con gratuidad, mientras a un gran contingente de ellos se les negará a causa del incumplimiento que presentan las instituciones en que estudian. O sea, se castiga al estudiante, por ejemplo, porque la institución (ni siquiera la carrera específica) no está debidamente acreditada; o bien se le castiga porque el Directorio de la Sociedad que es dueña de la Institución no es puramente sin fines de lucro. La pregunta es ¿qué culpa tiene un estudiante pobre sobre aquello? Entonces aquí hay un problema de fondo, que es la discriminación de estudiantes dependiendo de su adscripción institucional; se alega que la acreditación es un criterio indispensable, pero se ha hecho excepción de universidades del Consejo de Rectores en desmedro de otras que tienen una aún mucho mayor cobertura de jóvenes pobres. No es bueno que una política pública diseñada en base a obtener mayor equidad, discrimine para establecer pobres de distintos tipo, elegibles o no para obtener la ayuda del Estado. El Gobierno se negó insistentemente a emplear el mecanismo de becas para hacer gratuita a la educación de todos los estudiantes pobres que atiende la educación superior, como había sido el compromiso de campaña. Ese habría sido el mecanismo más apropiado para ayudar a los estudiantes más carenciados, y no focalizar el tema en las instituciones que reciben esta nueva versión del subsidio a la demanda

Un segundo problema que generará esta particular forma de aplicar la política comprometida, se refiere a las instituciones que recibirán a estudiantes en condiciones de gratuidad. En primer lugar, ellas deberán ser las que apliquen en lo específico los criterios clasificatorios para determinar el porcentaje de estudiantes pobres que accederán a la gratuidad. Como no es fácil establecer estos criterios de manera simple y universalmente aceptada, las instituciones deberán enfrentar conflictos y reclamos, que alcanzarán hasta las propias organizaciones estudiantiles y necesariamente conducirán a emplear mayores recursos que los programados. Por otro lado, las instituciones no recibirán de parte del Estado los recursos equivalentes a todos los costos que demanda la docencia que otorga formación a un estudiante, y que se refleja en el respectivo arancel. Entonces el Ministerio procederá a fijar los precios por medio de un arancel de referencia, cuya metodología de cálculo es hasta ahora desconocida. Lo que sí se sabe es que las instituciones recibirán una proporción solamente de los costos asociados a la formación de un estudiante. No es claro cómo se financiará la diferencia, especialmente en un sistema que no puede cobrar aranceles de ningún tipo a los estudiantes con gratuidad. Se asume que ese déficit, que constituirá un monto muy significativo para las instituciones, se cubrirá con menores gastos en docencia y, por lo tanto, en una esperada disminución en la calidad de la misma. Por eso los Rectores presentan mucha inquietud respecto a estos detalles financieros que no han sido claramente especificados, como tampoco los reglamentos de aplicación de la gratuidad que permanecen indefinidos tras un enunciado general como el contenido en la Glosa Presupuestaria.

Una política trascendente de este Gobierno que podía haber sido acometida con mayor prolijidad, pero ha sido abordada con gran improvisación y aprobada en medio de gran incertidumbre respecto de sus resultados. Hay un fuerte voluntarismo político que ha primado sobre el necesario mayor grado de realismo respecto los alcances y problemas de una legislación sobre gratuidad. En realidad, el Gobierno debería haber acometido, como hizo presente a inicios de este año 2015, una reforma integral de la educación superior, en lugar de avanzar en su gratuidad

como cosa primera. Aspectos relativos a la institucionalidad de la educación superior, al financiamiento directo y de la investigación y artes y humanidades, los mecanismos de admisión y selección, los criterios y estructuras relativas a la acreditación de carreras y programas, el establecimiento de un nuevo marco conceptual sobre la educación técnica superior, el establecimiento de normas sobre marco de calificaciones provistas por la educación superior, son todas cuestiones de gran importancia que redundarían en un ordenamiento del sistema, y en el establecimiento de pautas claras sobre acreditación. De alguna manera se legisló sobre algunas de estas materias a través de una Glosa presupuestaria, ratificando los privilegios que obtiene históricamente el Consejo de Rectores como asimismo la preeminencia de los actuales criterios de acreditación y mecanismos de selección y admisión. Es difícil creer que se podrá legislar libremente sobre estas materias en lo sucesivo, una vez puesta en marcha el sistema de gratuidad así diseñado.

El país ha entrado en un peligroso camino en cuanto a comprometer recursos futuros en función de proyectos no bien definidos. En el caso de la gratuidad los recursos ya se han empezado a comprometer para el año 2017 y siguientes, sin siquiera saber muy bien las restricciones que deberán enfrentarse. El descuido por los temas financieros, que también se advierte en el ya presentado proyecto de desmunicipalización de la educación, constituirá una carga futura que hará muy mal al empeño sobre el desafío mayor de nuestra educación que es dar un salto crucial en calidad.