

Más allá de la defensa: a reconstruir y expandir la educación pública

por JOSÉ MIGUEL SANHUEZA Y FERNANDO CARVALLO ([HTTP://WWW.ELMOSTRADOR.CL/AUTOR/SANHUEZACARVALLO/](http://www.elmostrador.cl/autor/sanhuezacarvallo/)) | 28 junio, 2017

Hace algunos días se ha dado finalmente a conocer el Proyecto de Ley de Universidades del Estado. La iniciativa se encontraba pendiente luego de haber sido separada de la propuesta original de Ley de Educación Superior, con el fin de “agilizar” la tramitación de esta última. Esto ha provocado gran expectación e incertidumbre entre estudiantes, académicos y trabajadores respecto al contenido que tendría este proyecto, que en teoría debería responder a la preocupación por el rol de la educación pública en la reforma al sistema de educación superior.

Lamentablemente, como desarrollaremos a continuación (y con mayor detalle en un reciente Documento de Trabajo), este Proyecto resulta insuficiente, y en varios aspectos derechamente regresivo, para la posibilidad de una nueva educación superior que esté basada en la educación pública y la tenga como eje rector y mayoritario del sistema. Más bien, lo que hace es ratificar las orientaciones centrales de una reforma que termina consolidando la organización de mercado del sistema: regulando algunos de sus excesos e imperfecciones, y proponiendo un mecanismo para pagar la cuenta de dicho mercado.

Universidades para un Estado Subsidiario

La modernización neoliberal en la educación superior chilena sentó las bases de un sistema con escasos símiles a nivel mundial. Este sistema se instaló como respuesta al inconcluso proceso de “Reforma Universitaria” de los años 60 y 70. Mientras que en esta primera gran masificación de la educación superior la educación pública fue la centralidad, el proceso posterior puso como eje central la provisión privada de educación, donde instituciones que persiguen fines lucrativos (legal o fácticamente) recibirían recursos públicos para operar y competir de igual a igual con las instituciones públicas.

Las señales que entrega el Proyecto de Ley de Universidades del Estado resultan preocupantes para las perspectivas de una genuina desmercantilización del sistema. Si hasta ahora la Ley de Educación Superior se ha concentrado esencialmente en cómo controlar los excesos del mercado y en cuán rápido el Estado pagará la cuenta de éste, aquello es complementado con un proyecto de Ley de Universidades Estatales que construye un modelo de organización y de financiamiento de estas instituciones a la medida de un sistema de mercado.

Para hacer esto posible, la modernización neoliberal tuvo dos aspectos cruciales. Por un lado, la promoción de la entrada masiva de actores privados, eliminando barreras de entrada y creando mecanismos de financiamiento que incentivarán la competencia entre instituciones. Y por otro, la atomización de las instituciones públicas previamente existentes, convirtiéndolas en entidades de menor escala que pudieran y debieran competir por estudiantes y proyectos

con los nuevos planteles privados. Aquello por cierto no significaba un Estado ausente, sino uno presente con un rol distinto, un rol “subsidiario”: financiar fundamentalmente a los estudiantes (o competitivamente a las instituciones) y establecer regulaciones generales al conjunto del sistema.

Los fundamentos de la modernización neoliberal, en lo esencial, no se han visto alterados tras el “retorno a la democracia”. Los gobiernos concertacionistas -en general- asumieron como propia la crítica neoliberal al viejo sistema universitario y la necesidad de proyectar los componentes modernizantes de la reforma dictatorial. Así, concibieron un rol del Estado enmarcado estrictamente dentro de la concepción subsidiaria: financiar, regular, certificar y orientar la acción de los privados. “Guiar al mercado”, en palabras de José Joaquín Brunner.

En virtud de lo anterior, para poder evaluar desde las fuerzas de cambio este Proyecto de Ley sobre Universidades Estatales se debe tomar como criterio fundamental si se mantiene la profundización del mercado por medio de un Estado Subsidiario, ajustándolo y perfeccionándolo; o si, por el contrario, se adopta una dirección distinta. Lamentablemente este proyecto, así como su articulación con la Ley de Educación Superior actualmente en discusión, perfilan la primera de ambas situaciones, lo que se ve expresada tanto en el perfil de la institución estatal que se busca construir, como en razón de la orientación general del sistema que se da por sentada sin mayor cuestionamiento.

Matrícula y financiamiento: Ambigüedad y ausencia de horizonte

Como fue señalado, las reformas dictatoriales, su continuidad y profundizaciones posteriores, han traído como resultado una educación superior hegemonícamente privada, cara, segregada, lucrativa y de baja calidad, donde la matrícula pública bordea el 16%, a diferencia del 60% que promediaban los países de la OCDE al año 2015. El actual proyecto ya desde su diagnóstico está lejos de plantear un horizonte distinto. Si bien se habla de recuperar y explicitar el rol del Estado por medio del fomento a la excelencia de sus Universidades, no se desarrolla, y menos aún se conflictúa, el estado actual de estas instituciones, ni la disminución progresiva en su participación en la matrícula, al mismo tiempo que se les obliga a negociar y competir por recursos.

Asimismo, el proyecto adolece de una visión global de qué se entiende por “educación pública”, concepto que incluso está ausente de todo el mensaje y articulado. Expresión clara de esta carencia es la reducción del Proyecto sólo a las actuales Universidades del Estado, excluyendo así de la “Red Pública” tanto a los Centros de Formación Técnica que el propio Gobierno ha buscado implementar, como a las actuales instituciones laicas del Consejo de Rectores (U. de Concepción, U. Austral de Chile, U. Técnica Federico Santa María), cuyo origen mismo responde a inquietudes locales de la época ante un Estado cuyo rol en la educación superior aún era muy incipiente, y cuyo quehacer siempre se ha entendido sometido a la deliberación democrática de la sociedad y en colaboración con la función pública.

Estas ausencias en el diagnóstico se ven reflejadas en el articulado. En lo referente a la matrícula, el Proyecto establece que las Universidades del Estado podrán crecer equilibradamente conforme a su Proyecto de Desarrollo Institucional, y faculta al MINEDUC a solicitar planes de ampliación de matrícula. Cabe reconocer como una conquista el que se abra explícitamente como posibilidad el crecimiento de la matrícula pública. Sin embargo, es un avance que aún se queda muy corto, al no establecer la opción de que sean las instituciones, coordinadamente, las que propongan estrategias de crecimiento, aspecto que sí estaba presente en minutas anteriores del proyecto. Esta limitante revela que no existe una decisión deliberada de revertir el carácter privado del sistema, sobre la base de la colaboración y articulación efectiva de las instituciones de educación superior pública.

Mucho más claro resulta lo anterior en lo que respecta al financiamiento. El proyecto establece como fuente de recursos permanentes el denominado “Convenio Marco” hoy existente, cuyo monto es definido en la Ley de Presupuestos de cada año. Esto abre un escenario de inestabilidad al sujetar los recursos de las instituciones a la negociación parlamentaria de cada año, primando las capacidades de lobby y las correlaciones de fuerza por sobre los intereses y las necesidades universitarias.

A su vez, se contempla un “Plan de Fortalecimiento” de 150 mil millones de pesos a 10 años. La cifra aparenta ser muy elevada, pero en promedio representa poco más de 830 millones anuales por institución: cerca del 0,1% del presupuesto de la U. de Chile, 1% de la U. de Tarapacá y 3% de la U. de Magallanes, por dar algunos ejemplos. Este Plan sería

financiado a través de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo y orientado a proyectos de mejoramiento focalizados, en la línea de lo que ha sido el Programa MECESUP.

De este modo, la lógica predominante del financiamiento a las Universidades Estatales no experimentará cambios significativos con este proyecto respecto a cómo ha funcionado durante las últimas décadas. El financiamiento a las instituciones sigue siendo un componente minoritario de los recursos fiscales que se desembolsan en educación superior, y, más aún, éste es asignado con mecanismos que obligan a las instituciones a competir en vez de colaborar.

Gobierno y condiciones laborales: Universidades para competir en el mercado

Si bien cabe destacar algunos aspectos en materia de desburocratización de la gestión de las universidades, en los hechos se configura un modelo de universidad estatal organizada para competir en el mercado. Esto se observa tanto en su sistema de Gobierno como en la relación que tienen con sus trabajadores.

En cuanto al gobierno de las instituciones, el proyecto establece como órgano rector una Junta Directiva (“Consejo Superior”) compuesta en forma mayoritaria por actores externos, junto a un Consejo Universitario de carácter consultivo, con una composición que puede ser triestamental, pero también puede no serlo, pues depende de cada institución. En los hechos, con esto se construye un modelo de gestión basado en la desconfianza a las comunidades, que atenta contra la indispensable autonomía para la docencia, la investigación, la creación artística y la vinculación con el medio, que es donde más se expresa la contribución de las universidades estatales al país. Más aún, este modelo de gobierno borra con el codo lo escrito a pulso por varias instituciones cuyas comunidades han emprendido significativos (y sin duda aún inacabados) esfuerzos por superar las formas de organización impuestas por los estatutos de la Dictadura.

Además, se establece una forma empresarial de relacionarse con los trabajadores de las universidades estatales. Si bien formalmente reconoce a sus funcionarios como empleados públicos, el proyecto legitima e incentiva la muy recurrente práctica de contratar funcionarios que desempeñan labores permanentes en calidad de “contrata”, empleo que por definición legal es transitorio, a través de la eliminación de los límites que establecen leyes generales para esta modalidad. A su vez, el articulado abre explícitamente la puerta a profundizar la proliferación de contrataciones bajo las normas del Código del Trabajo o derechamente a honorarios, bajo el pretexto de la “contratación de servicios específicos” que, en la práctica, frecuentemente terminan encubriendo funciones esenciales y/o permanentes de las instituciones.

La urgencia de reconstruir la Educación Superior Pública

En síntesis, las señales que entrega el Proyecto de Ley de Universidades del Estado resultan preocupantes para las perspectivas de una genuina desmercantilización del sistema. Si hasta ahora la Ley de Educación Superior se ha concentrado esencialmente en cómo controlar los excesos del mercado y en cuán rápido el Estado pagará la cuenta de éste, aquello es complementado con un proyecto de Ley de Universidades Estatales que construye un modelo de organización y de financiamiento de estas instituciones a la medida de un sistema de mercado.

Nos enfrentamos así a la posibilidad cierta de volver como país a replicar el mismo error cometido en educación escolar con la llamada “Ley de Inclusión”, construyendo una reforma incompleta, con efectos sistémicos contradictorios, y que, al no fortalecer de manera decidida la educación pública, termina finalmente favoreciendo la profundización de la hegemonía privada en la matrícula. Tanto si se aprueban ambos Proyectos tal como están, como también si es que se aprobase sólo el de Educación Superior y ninguna iniciativa sobre el sistema estatal, lo que se verá relegado una vez más será la educación pública y su futuro, en contraposición al sello que acompañó lo mejor de nuestra historia como país y que hizo posible el desarrollo del mundo moderno: una educación mixta con centralidad y mayoría de educación pública y laica.

Frente a esta realidad, existe hoy una profunda responsabilidad histórica de las comunidades de las instituciones estatales y de las fuerzas de cambio en general que va mucho más allá de la “defensa” de estas instituciones frente a los aspectos regresivos de las reformas propuestas. Por cierto que la defensa de la autonomía de las Universidades estatales y la demanda por un compromiso efectivo del Estado con ellas resulta fundamental. Sin embargo, y lamentablemente, mientras la educación superior pública eduque a menos del 20% de los estudiantes, su sola defensa siempre resultará una reivindicación insuficiente a la hora de apelar al conjunto de la sociedad chilena. A lo largo de toda nuestra historia reciente, el sólo “defender” a una educación pública cada vez más minoritaria en un contexto de creciente hegemonía privada, ha demostrado reiteradamente ser pan para hoy y hambre para mañana.

El gran desafío hoy es articularnos no solamente para defender a las Universidades del Estado, sino para ponerlas al servicio de una transformación profunda de nuestra educación superior, que recupere para la democracia y la soberanía de la sociedad un sistema que hoy está profundamente colonizado por el mercado. Todo ello mediante la construcción y expansión de una Red de Educación Superior Pública, que recoja en su seno lo mejor de nuestra tradición republicana, y se plantee como la alternativa masiva, democrática y de calidad que oriente al sistema de educación superior chileno en su conjunto. Hoy más que nunca, la mejor defensa de la educación pública es convertirla en la alternativa de las mayorías de los jóvenes chilenos.