

Medio	EL MOSTRADOR
Fecha	24/06/2016
Mención	La reforma universitaria de Bachelet y los intereses político-económicos que la impedirán. Mención a la UAH.

NOTICIAS | BLOGS Y OPINIÓN

Opinión



La reforma universitaria de Bachelet y los intereses político-económicos que la impedirán

por CARLOS HUNEEUS | 24 junio 2016



Las universidades privadas con fines de lucro y las que tienen intereses políticos pueden mirar con tranquilidad su futuro, porque saben que esa práctica regulatoria llevará a que la anunciada Superintendencia de Educación sea capturada por ellos y no se esforzará por hacer cumplir la ley. En estos años, además, sus controladores y directivos han desarrollado sofisticados sistemas administrativos y contables para prevenir posibles problemas con el Servicio de Impuestos Internos (SII), contratando a distinguidos abogados y expertos tributarios, incluyendo a un ex director del SII.

"Las revoluciones asumen un curso que es para nosotros familiar a través de la historia y que a menudo vuelve a conducir hacia las fuerzas del pasado". (Max Weber, 2 de diciembre de 1918).

La Presidenta Michelle Bachelet ha prometido una ambiciosa reforma a la educación superior para que sea gratuita, sin fines de lucro y de calidad. Estos objetivos acogen las demandas de las organizaciones estudiantiles del 2011, con masivas manifestaciones ciudadanas, cuyo cumplimiento han exigido este año las federaciones estudiantiles de la Confech.

Veintisiete meses después de llegar a La Moneda por segunda vez, su gobierno no tiene una propuesta sobre la reforma de educación superior. Ha iniciado la gratuidad, aunque sin una ley que la defina, establezca sus objetivos y regule su funcionamiento. No ha entregado información sobre el monto de recursos que requerirá y cuál será su financiamiento, a mediano y largo plazo. Se ha recurrido a una argucia legal, "la glosa", recurso empleado antes por el Ministerio de Hacienda para impulsar políticas, cuando ha querido evitar al Congreso cuando necesita una ley que las financie.

El Ministerio de Educación ha mantenido un estricto secreto sobre el contenido de la reforma. Se ha limitado a entregar minutas, muy generales, a los rectores del CRUCH (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas) y a los dirigentes de la Confech. Sin embargo, tales documentos son punteos de temas complejos, lo cual ha acentuado la incertidumbre y la desconfianza en las autoridades universitarias y dirigentes estudiantiles.

Mientras tanto, se consolida el nuevo sistema de educación superior transformado por la dictadura, híbrido en su estructura y diverso en su composición, con universidades históricas, estatales y privadas, y nuevas universidades, estatales y privadas de diversa naturaleza las segundas, en las cuales dominan las privadas con fines económicos y las que también tienen objetivos políticos.

Esta reforma es la más compleja de este gobierno y probablemente de las anteriores impulsadas por los gobiernos democráticos. Lo es por la importancia de la educación superior, la diversidad de instituciones que se propone cambiar –estatales, no estatales-históricas y privadas fundadas de acuerdo a la legislación de la dictadura–, la variedad y envergadura de los intereses que se verán afectados –políticos, económicos y religiosos– y por la incertidumbre de los apoyos que reúne. Este último aspecto es de enorme trascendencia porque una reforma de esta envergadura no es viable de impulsar sin contar con el respaldo de los rectores, los estudiantes y los profesores.

Es una reforma sistémica, pues los cambios afectarán no solo a la educación superior, sino también afectarán al sistema económico, pues varias de las nuevas universidades son controladas por grupos empresariales o empresarios que se han opuesto a las reformas que cambian el orden institucional del sistema económico y han construido apoyos políticos transversales para ello.

La política tiene que ver con instituciones, formales e informales, que disponen de capacidades e intereses, que se han desarrollado a lo largo de su historia. Reformar instituciones es una tarea difícil, porque requiere tener claridad de los objetivos, lograr mayorías en el Congreso y tener el apoyo de la comunidad que las componen. Cambios complejos, además, necesitan para su aprobación legislativa no solo la regla decisoria de la mayoría, en la definición de Lehmbruch, sino una proporcional (o consociativa), es decir, una amplia mayoría, para que la institución cuente con una alta legitimidad y sus autoridades dispongan de la autoridad y el poder necesario para llevar a la realidad las transformaciones.

Las universidades son instituciones complejas, por sus funciones –la formación de profesionales y el desarrollo de las ciencias, las artes y las letras– y sus singularidades organizativas –integrada por profesores y estudiantes–. La importancia de estas funciones explica que en las democracias avanzadas el Estado ha tenido una preocupación especial por su desarrollo, asumiendo diversas responsabilidades, desde su financiamiento, hasta su supervisión en el uso de los recursos que le proporciona.

Al momento del Golpe Militar de 1973 había un sistema universitario heterogéneo, con ocho universidades, que llamaremos “históricas”, dos estatales –la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado (UTE)– y seis privadas, con diferentes historias y fuentes de legitimación, creadas por iniciativas de particulares. Todas ellas pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH), creado por ley de 1954, y con personalidad jurídica desde 1964, para apoyar al Ministerio de Educación en el desarrollo de la educación superior. La consolidación de ese sistema fue expresión del Estado de compromiso, que hizo posible el desarrollo de nuestra democracia. Es necesario recordar su surgimiento y desarrollo.

La Universidad de Chile fue fundada en 1843, por un Estado pequeño y de reducida complejidad, y se le asignaría también “la superintendencia de la educación”. La Universidad Técnica del Estado (UTE), fundada en 1947, fue posible porque se construyó sobre la base de la Escuela de Artes y Oficios, creada en 1847.

El desarrollo del Estado democrático, que incluyó un largo y conflictivo proceso que llevaría a la separación de la Iglesia del Estado, llevó a los católicos en 1988 a la fundación de la Universidad Católica (UC). No fue causal que ocurriera cuatro años después que se aprobaran las leyes “laicas” por el gobierno del presidente Domingo Santa María (1881-1886).

Las otras universidades surgieron por iniciativa de las autoridades locales, organizaciones religiosas y habitantes de ciudades del norte, centro y sur del país. En 1919 se creó la Universidad de Concepción (UdeC), en lo cual la Masonería tuvo un importante papel, y en 1954, la Universidad Austral de Valdivia.

Se crearon universidades en otras ciudades, como Valparaíso y Antofagasta, la Universidad Católica de Valparaíso (UCV) (1928) y la Universidad del Norte (1956), respectivamente, por iniciativa de la Iglesia Católica.

En 1929 se fundó la Universidad Técnica Federico Santa María con la filantropía de quien lleva su nombre, la única universidad privada propiamente tal, carácter que perdió durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) por la presión de su federación de estudiantes.

Las universidades no estatales del CRUCH han beneficiado a los habitantes y a la economía de las regiones de Santiago, Concepción, Valparaíso, Antofagasta y Valdivia. La UdeC es responsable del 95% de la Investigación científica de la Región del Biobío, como lo indica un estudio reciente de la OCDE. Sorprende el silencio transversal de los parlamentarios de esas zonas, cuando se ignora ese legado

Después del golpe militar, las universidades históricas fueron intervenidas, tuvieron rectores delegados, que fueron militares en servicio activo o en retiro, y sufrieron la represión, con diferente intensidad, muy intensa en la de Chile y en la UTE, con detenidos, torturados y hasta desaparecidos.

Hubo diferencias en la gestión durante el nuevo régimen, pues en la Universidad Católica de Chile hubo "cogobierno" de militares y civiles, con el Movimiento Gremial ("los gremialistas") ocupando altas posiciones en su dirección. Ellos tomaron decisiones que reactivaron la expulsión de centenares de profesores en 1975 "por razones presupuestarias". Y de ahí salieron "los Chicago boys", que impulsaron el liberalismo radical que desmanteló el Estado empresario y de bienestar, dos columnas de nuestra democracia, los cuales, además, traspasaron importantes recursos a su Escuela para que impulsara algunos de sus programas, como lo detallé en mi libro *El régimen de Pinochet*.

Este sistema universitario fue drásticamente transformado por los nuevos gobernantes, con dos cambios institucionales, estrechamente vinculados entre sí. Por un lado, se buscó el debilitamiento institucional y económico de la Universidad de Chile y la UTE, que fueron reducidas a universidades de Santiago, perdiendo sus sedes de provincias. Por otro lado, impulsó la privatización de la educación superior, con el objetivo que las instituciones privadas fueran los actores dominantes en el futuro sistema de educación superior.

Los dos cambios fueron impulsados siguiendo objetivos políticos, que iban más allá de las aulas y laboratorios: reducir el tamaño del Estado al mínimo y asegurar que el mercado y los empresarios tuvieran un peso dominante en el sistema económico y en la educación superior. El cambio en este último permitiría a los impulsores del cambio influir en la formación de personal profesional y en la formación y difusión de las ideas, que la derecha consideró había perdido por la reforma universitaria.

En 1929 se fundó la Universidad Técnica Federico Santa María con la filantropía de quien lleva su nombre, la única universidad privada propiamente tal, carácter que perdió durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) por la presión de su federación de estudiantes.

Las universidades no estatales del CRUCH han beneficiado a los habitantes y a la economía de las regiones de Santiago, Concepción, Valparaíso, Antofagasta y Valdivia. La UdeC es responsable del 95% de la Investigación científica de la Región del Biobío, como lo indica un estudio reciente de la OCDE. Sorprende el silencio transversal de los parlamentarios de esas zonas, cuando se ignora ese legado

Después del golpe militar, las universidades históricas fueron intervenidas, tuvieron rectores delegados, que fueron militares en servicio activo o en retiro, y sufrieron la represión, con diferente intensidad, muy intensa en la de Chile y en la UTE, con detenidos, torturados y hasta desaparecidos.

Hubo diferencias en la gestión durante el nuevo régimen, pues en la Universidad Católica de Chile hubo "cogobierno" de militares y civiles, con el Movimiento Gremial ("los gremialistas") ocupando altas posiciones en su dirección. Ellos tomaron decisiones que reactivaron la expulsión de centenares de profesores en 1975 "por razones presupuestarias". Y de ahí salieron "los Chicago boys", que impulsaron el liberalismo radical que desmanteló el Estado empresario y de bienestar, dos columnas de nuestra democracia, los cuales, además, traspasaron importantes recursos a su Escuela para que impulsara algunos de sus programas, como lo detallé en mi libro *El régimen de Pinochet*.

Este sistema universitario fue drásticamente transformado por los nuevos gobernantes, con dos cambios institucionales, estrechamente vinculados entre sí. Por un lado, se buscó el debilitamiento institucional y económico de la Universidad de Chile y la UTE, que fueron reducidas a universidades de Santiago, perdiendo sus sedes de provincias. Por otro lado, impulsó la privatización de la educación superior, con el objetivo que las instituciones privadas fueran los actores dominantes en el futuro sistema de educación superior.

Los dos cambios fueron impulsados siguiendo objetivos políticos, que iban más allá de las aulas y laboratorios: reducir el tamaño del Estado al mínimo y asegurar que el mercado y los empresarios tuvieran un peso dominante en el sistema económico y en la educación superior. El cambio en este último permitiría a los impulsores del cambio influir en la formación de personal profesional y en la formación y difusión de las ideas, que la derecha consideró había perdido por la reforma universitaria.

El DFL Nr. 1 del 3 de enero de 1981 quitó a las Universidades de Chile y la UTE sus sedes de provincia y "con el fin de romper con la centralización de la educación", las fusionó en las respectivas ciudades. Hasta se le cambió el nombre a la UTE, para resaltar el objetivo de reducir su ámbito de acción: es la Universidad de Santiago de Chile (Usach). Esta fusión dio origen a nuevas universidades, trece en total, distribuidas a lo largo del territorio nacional, desde Arica, a Punta Arenas. La Universidad de Chile sufrió otro golpe: se le quitó el Instituto Pedagógico, que tenía en Santiago y Valparaíso, para crear dos universidades: la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE) y la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación. Para reafirmar su voluntad de debilitar a las universidades estatales, el gobierno no proporcionó a estas nuevas el financiamiento de su instalación, que provocó un importante costo económico, que dificultó su desarrollo.

Este cambio se ha consolidado, porque son universidades que no desean volver atrás, y se incorporaron al CRUCH. Sin embargo, son heterogéneas en su complejidad institucional, calidad académica y desempeño. Como universidades estatales, no tienen una administración moderna, como tampoco la tiene el Estado. Además, han abandonado su carácter inicial –ser universidades regionales–, pues han abierto dependencias en Santiago para realizar actividades de docencia y extensión, similar a las que llevan a cabo las universidades históricas de la capital, reafirmando el centralismo del Estado.

El DFL 1 de 1980 privatizó la educación, estableciendo que se podía "crear universidades como instituciones de derecho privado sin fines de lucro" (art. 15). Surgieron cuatro universidades al comienzo de esta nueva etapa, en 1981/1982, en que destaca la Universidad Diego Portales y la Gabriela Mistral, 16 al final de la dictadura, en 1988 y 1989, cuando era evidente que terminaba –entre ellas la de las Américas, la San Sebastián, por empresarios ligados a la UDI, y de los Andes, creada por impulso del Opus Dei– y 11 fueron fundadas en democracia, entre las cuales están la Universidad del Desarrollo, fundada por políticos de la UDI; Bernardo O'Higgins, por iniciativa de militares en retiro; la Miguel de Cervantes, controlada por políticos del PDC, y la Universidad Alberto Hurtado. Esta última fue una iniciativa de los jesuitas.

Este nuevo sistema de educación superior no fue interpelado por los gobiernos democráticos, como la privatización de las empresas públicas. Aún más, la privatización fue reforzada, pues Mineduc y el Ministerio de Hacienda se empeñaron en una expansión de la matrícula que fuera financiado por las familias y no por el Estado, que no tenía recursos porque no se subieron los impuestos a los más ricos. Un hito en esta política de expansión de la matrícula fue el Crédito con Aval del Estado (CAE), impulsado desde 2004, que integraría a los bancos en el negocio de la educación, y que sería aprovechado eficazmente por las universidades creadas por intereses económicos.

“ La Presidenta Bachelet ha afirmado que su gobierno ha concluido la “obra gruesa” de sus principales reformas, incluyendo la de educación superior. Sin embargo, ello no es así porque la “obra” es completa, pues cada día que pasa se consolidan las con fines de lucro y las con interés político. Aún más, se pueden reforzar con la gratuidad si se acogen a ella. Cada día que demora en iniciar la reforma, es un día que ganan estas instituciones, que pueden seguir desarrollándose en un sistema sin regulaciones, con un Estado reducido en su tamaño y con universidades estatales que tienen problemas y carencias. En ciertas áreas, como las ciencias sociales, siguen retrasadas.”

Estas últimas se han expandido y se han consolidado. Algunas tienen decenas de miles de estudiantes, como la Universidad Santo Tomás, Andrés Bello, de Las Américas y San Sebastián, con sedes en regiones, que les da un carácter nacional, que la dictadura quitó a la Universidad de Chile y la UTE. Los controladores y directivos de estas universidades recurren a una falacia estadística al afirmar que su matrícula es muy superior a la de las del CRUCH, que les daría legitimidad para recibir un trato similar a las universidades históricas.

Callan el hecho central de que impulsaron un crecimiento irresponsable de la matrícula y fue caro y de mala calidad, aprovechando que el gobierno no estableció regulaciones y no tuvo voluntad política para controlarlas.

Ese desarrollo con una “asociación público-privada” generó una burbuja de éxito, que estallaría, con escándalos (Universidad de Viña del Mar, casos de sobornos en la acreditación de algunas, que llegaron a la justicia, con sentencias condenatorias) y por su alto costo, que llevó a un endeudamiento de las familias, que se expresó en las protestas de 2011. Las del CRUCH, por el contrario, siguieron una expansión responsable de la matrícula, que ahora utilizan en su contra las privadas con fines de lucro.

Para comprender la política de educación superior de los gobiernos de la Concertación, es útil recurrir a la interpretación de Albert O. Hirschman sobre las limitaciones de las políticas de desarrollo por etapas, pues esta fue así. Como las reformas son complejas y no se puede hacer todo en una etapa, se dividen las tareas, de tal manera que en una primera se ponen sus cimientos, para después, en una segunda etapa, impulsar otras políticas que las completarán, corrigiendo los errores cometidos en la primera.

En la primera fase de la política de crecimiento de la educación superior el principal objetivo fue impulsar la expansión de la matrícula, para que democratizar el acceso a ella y entraran los hijos de las familias de los estratos populares. Habría sido una etapa exitosa, se dice, porque el 70% de los estudiantes son primera generación. Sin embargo, en esta primera etapa se descuidó de la calidad y el costo, ni se consideraron las necesidades de regulación. Esas limitaciones se corregirían en una segunda etapa, que buscaría consolidar el cambio iniciado en la primera.

Sin embargo, como advirtió Hirschman, las políticas que buscan alcanzar objetivos por etapas suelen no llegar a buen término, sin poder pasar a la "segunda etapa", pues durante la primera se consolidan poderosos intereses que, cuando la autoridad quiere pasar a la segunda etapa y cambiarlos, ellos se oponen porque no quieren perder lo alcanzado. Los obstáculos que enfrenta el gobierno de la Presidenta Bachelet para llevar adelante su política de reforma de la educación superior muestra cuán poderosos son los intereses que se han consolidado en la primera y ellos se encuentran no solo en las universidades surgidas después de 1980/81.

La oposición a la segunda etapa se encuentra, primeramente, en las nuevas universidades, especialmente las fundadas por intereses económicos o políticos, porque tienen poder e influencia, que han reforzado en los últimos años, por desarrollos ocurridos fuera de ellas, expresados en el entrecruzamiento de intereses económicos y políticos. Esto se manifiesta en la puerta giratoria de ex ministros y altos funcionarios que trabajan en o con el sector privado, para fortalecer a este. También se manifiesta en los diversos canales de financiamiento, legal, alegal, ilegal o contrario a la ética de la política, que ha creado redes personales con parlamentarios y dirigentes de todos los partidos. Esta convergencia de intereses se refuerza con la derechización de intelectuales y políticos de centro e izquierda y su conversión al neoliberalismo, resaltando las bondades del mercado, las virtudes de los grandes empresarios y elogiando una "modernización" que solo trajo beneficios para todos.

No son los controladores de universidades privadas, nacionales o extranjeras, los que necesitan movilizarse para criticar públicamente la reforma de la educación superior. Lo hacen sus *lobbistas*, sus amigos en la política y en los medios de comunicación y especialmente sus rectores, que tienen contactos para buscar influir a las autoridades y para persuadir a la opinión pública en torno a sus intereses.

Un ejemplo es la Universidad de las Américas, controlada por el consorcio estadounidense Laureate, y la San Sebastián, con rectores que son militantes de partidos de la NM, PPD y PDC, respectivamente, y que fueron ministros de la Presidenta Bachelet en su primer gobierno. El presidente de la Junta Directiva de la Andrés Bello, también de Laureate, fue el ministro de Educación de Pinochet que le correspondió impulsar la reforma de 1980/1981 y fue presidente de SQM.

El segundo obstáculo viene de una práctica regulatoria del Estado durante un cuarto de siglo, en la cual, con escasas pero honrosas excepciones, los órganos reguladores no tuvieron voluntad política de cumplir su labor, son tigres de papel, sin dientes, ni garras. Sus altos directivos son capturados por la industria que debían regular y se esfuerzan más por asegurar su éxito, que defender los derechos de los consumidores y de la competencia. El reciente caso de la Superintendente de AFP, que facilitó la adquisición de una AFP chilena, cuyo presidente es el rector de la Universidad San Sebastián, por una empresa estadounidense, sugiriéndole lo hiciera a través de la fusión con una AFP de papel, que le permitiría evitar el pago de millonario impuesto. El uso de este resquicio legal fue rechazado por la Contraloría General de la República, pero fue visado por el ministro de Hacienda.

Esta práctica por años quiere decir que las instituciones regulatorias tienen componentes informales que estarán presentes en la que se establezca para la educación superior. Las universidades privadas con fines de lucro y las que tienen intereses políticos pueden mirar con tranquilidad su futuro, porque saben que esa práctica regulatoria llevará a que la anunciada Superintendencia de Educación sea capturada por ellos y no se esforzará por hacer cumplir la ley. En estos años, además, sus controladores y directivos han desarrollado sofisticados sistemas administrativos y contables para prevenir posibles problemas con el Servicio de Impuestos Internos (SII), contratando a distinguidos abogados y expertos tributarios, incluyendo a un ex director del SII.

Una tercera dificultad se encuentra en la fractura del CRUCH, con el Consorcio de las Universidades Estatales (CUE), que llevó a la formación del G-9, que agrupa a las otras. Es una división que no favorece al CUE, ni al objetivo de tener una mejor educación superior. Fue gatillada por las primeras, que reclaman un "trato preferente".

Esta demanda, que tiene legitimidad histórica, divide a una institución que tiene una alta legitimidad histórica, precisamente por tener historias distintas. La inseguridad y la sensación de amenaza pueden generar desarrollos que desborden los objetivos buscados por quienes toman decisiones estratégicas, por muy buenas que hayan sido sus propósitos. Hasta ahora no se aclara en qué consiste esa "preferencia", más allá de pedir un mayor financiamiento.

Además, los discursos y entrevistas en medios de comunicación de algunos rectores, como también de parlamentarios que los apoyan en esto, suscitan nuevas preguntas, que confunden la agenda de reforma. El discurso de lo "estatal" queda, a un nivel normativo, sin referirse a la realidad de sus universidades, con debilidades de administración, gestión y forma de gobierno que se debieran debatir y corregir y los perjudican, especialmente a sus profesores y estudiantes.

En una palabra, se requiere una fundamentación secular, laica y no beata, de la demanda de las universidades estatales por una atención "preferente", con énfasis no solo en los derechos que ello implicaría sino también de sus obligaciones, con mayor transparencia y *accountability*. Ese debate mostrará, entre otros hechos, que el apoyo en la sociedad es menor al que piensan los rectores y hay considerables matices entre los parlamentarios, incluso de izquierda. La fractura del CRUCH solo favorece a las nuevas universidades privadas de interés económico y las que tienen intereses políticos.

La Presidenta Bachelet ha afirmado que su gobierno ha concluido la "obra gruesa" de sus principales reformas, incluyendo la de educación superior. Sin embargo, ello no es así porque la "obra" es completa, pues cada día que pasa se consolidan las con fines de lucro y las con interés político. Aún más, se pueden reforzar con la gratuidad si se acogen a ella. Cada día que demora en iniciar la reforma, es un día que ganan estas instituciones, que pueden seguir desarrollándose en un sistema sin regulaciones, con un Estado reducido en su tamaño y con universidades estatales que tienen problemas y carencias. En ciertas áreas, como las ciencias sociales, siguen retrasadas.

Y los parlamentarios y los partidos, especialmente los de gobierno, también tienen responsabilidad en esta situación, sin ofrecer definiciones públicas, convencidos que la protesta estudiantil morirá por cansancio y los jóvenes no los castigarán en las próximas elecciones, siguiendo la tendencia de la juventud por un cuarto de siglo de no concurrir a las urnas. Los dos partidos surgidos del movimiento estudiantil –Revolución Democrática (RD) y la Izquierda Autónoma (IA)– no tienen los recursos políticos para cambiar esa tendencia histórica de no participar en elecciones, ni tienen una propuesta programática para ello. RD integró el equipo directivo de Mineduc hasta hace algunas semanas y tiene responsabilidad en el estado actual; la IA se ha dividido.

No fue casual que el primer ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, con el equipo de RD que invitó a trabajar con él, no iniciara el programa de reforma con la educación superior, porque advirtió rápidamente su complejidad y la fortaleza de los intereses que serían afectados. Ella quedaría para una "segunda etapa" del ministerio, en la cual se encuentra en estos momentos, con la situación que hemos tratado de resumir acá.