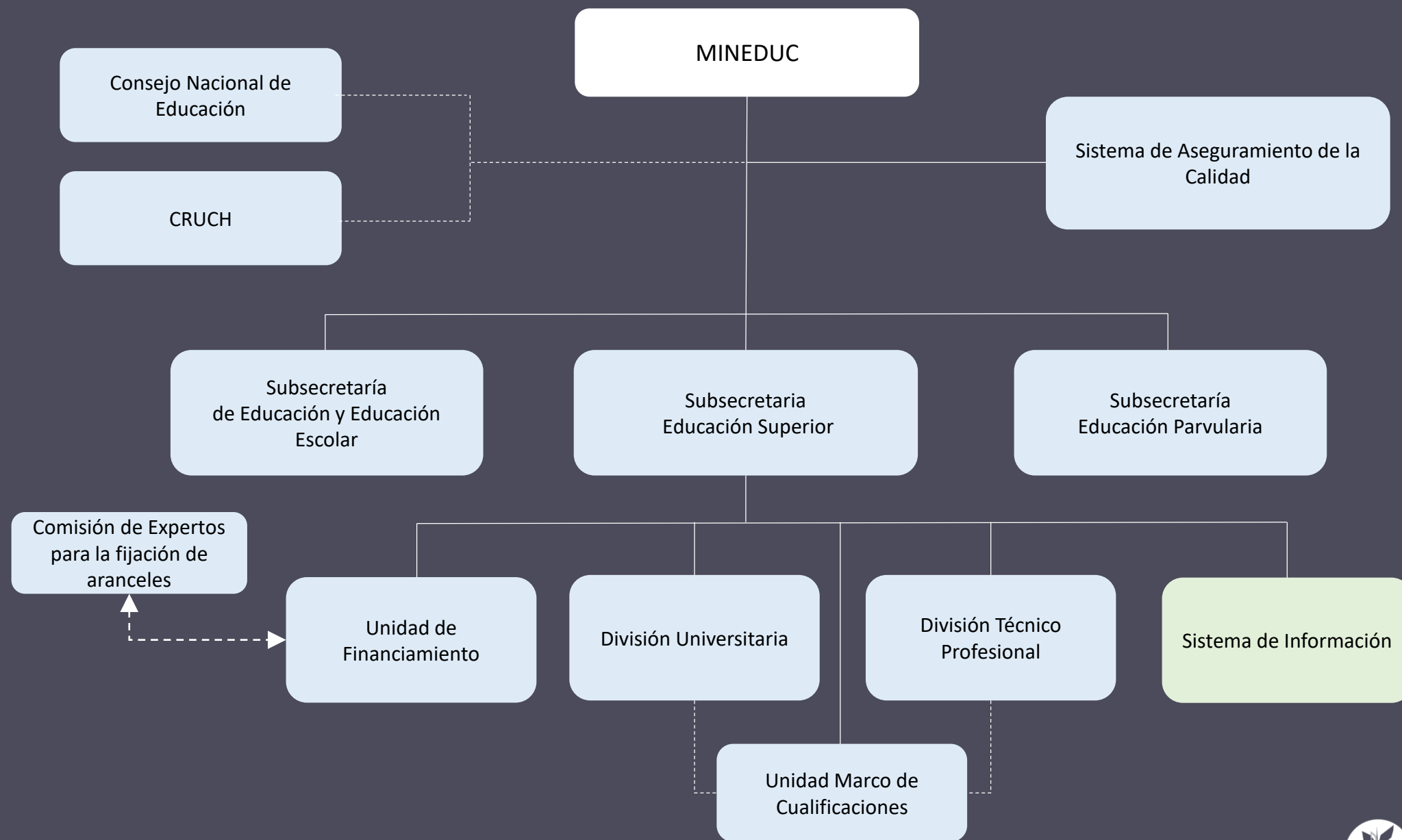


Comentarios al proyecto de reforma del marco institucional de la ESUP chilena

JOSÉ JULIO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO UDP
Foro AEQUALIS de ES

El carácter institucional del Derecho

- El Derecho (el discurso jurídico) es un lenguaje que expresa una específica forma de racionalidad (técnica) que articula y “ordena” el discurso, los intereses y las expectativas de los diferentes actores sociales y, de ese modo, puede resolver conflictos y problemas de interacción, y facilitar la cooperación.
- El Derecho (tesis de las fuentes) es un producto de la autoridad –o sea, de la política- y, sostiene el positivismo, “cualquier contenido puede ser Derecho”.
- Lo que caracteriza al Derecho no es la materia sino la “forma”, los procedimientos empleados para regular el comportamiento humano y sancionar la infracción. El Derecho es visto como un hecho histórico; para identificar el Derecho válido se prescinde de la fundamentación moral, de criterios valorativos.
- La “institucionalidad” tiene que ver, desde ese punto de vista, con el conjunto de autoridades normativas o agencias estatales que ejercen competencia en la ES...



“Forma y sustancia”: La forma legal se ordena a fines

- El Derecho es producto de las autoridades, pero también es un discurso que configura el espacio de lo público y, por ende, condiciona a la política.
- Es cierto que es función de la ley garantizar un derecho social, pero ¿logrará erradicar el “modelo” de mercado y la competencia e instaurar un régimen público, como se anuncia, o sólo reforzará la estructura existente?
- La ley es sólo una de las “formas” del Derecho y, para que sea eficaz, no sólo debe configurar un diseño institucional adecuado, sino que también debe ser coherente con los propósitos y atributos del sistema que regula.
- Summers (2006): quienes se dispongan a crear (o reformar) una institución determinada no pueden siquiera comenzar a redactar reglas sin antes haber concebido y acordado los propósitos de tal institución, su forma global, sus características formales y componentes complementarios.
- Las proposiciones acerca del derecho institucional, según MACCORMICK (2011: 359), describen al Estado y sus instituciones o a otra entidad institucional no estatal de acuerdo al contexto. La teoría institucional del Derecho “no puede ser desarrollada sin una seria determinación de los valores a los que este tipo de instituciones están orientadas y esto ciertamente envuelve consideraciones acerca de la mejor representación de estos valores en el contexto relevante”.
- Las IES son también “agencias institucionales” y deben ser consideradas en el “diseño”

EL DIAGNÓSTICO

- **Déficit de coordinación y articulación del sistema de ES chileno (¿Existe un sistema?)**
 - Ausencia de objetivos nacionales de largo plazo que orienten a las IES
 - Difusa configuración de tipos y funciones institucionales
 - SINAC comienza a evidenciar problemas en función de objetivos
 - Insuficiencia de regulación y mecanismos de superintendencia (“lucro”).
 - Se requiere:
 - La definición de una estrategia de largo plazo, que comprometa a las IES y al Estado y que se traduzca en directrices flexibles, graduales, factibles de implementar por parte de los órganos del Estado y que generen presiones institucionales endógenas tendientes a la mejora de la calidad.
 - Una configuración legal que respete a la autonomía y diversidad pero que promueva objetivos compartidos, que asegure el cumplimiento de estándares mínimos (exigentes y alcanzables) adecuados a la heterogeneidad de IES y alumnado que éstas atienden.
 - Coherencia entre fines (principios) declarados y los medios (el diseño institucional)

Principios de la Educación Superior

- **Calidad**
Orientarse a la búsqueda de la excelencia
- **Inclusión**
Propender a la eliminación de todas las formas de discriminación arbitraria
- **Pertinencia**
Responder a las necesidades del país y regiones
- **Diversidad de Proyectos Educativos**
Reconocer y promover las diversas visiones sobre la sociedad y formas de búsqueda de la verdad, por lo que valora y respeta la pluralidad de misiones y visiones
- **Libertad Académica**
Respetar y promover la libre expresión y libertad de cátedra
- **Autonomía**
Autonomía dentro de un marco regulatorio
- **Participación**
Promover y respetar la participación responsable de todos los estamentos
- **Transparencia**
- **Respeto y promoción de los Derechos Humanos**
- **Articulación**
Velar por adecuadas trayectorias educativas y formación a lo largo de la vida

LAS FALENCIAS DEL PROYECTO

- **Técnica legislativa**

- Diseño no idóneo para el logro de objetivos del proyecto.
- Opta por un modelo de coordinación centralizado y burocrático; excluye otras opciones (cooperación, coordinación interinstitucional, incentivos, control de pares, modelos de gobierno colegiado y/o participativo, etc.)

- **No es una reforma completa del sistema**

- Subsiste el CAE; no reforma el CRUCH ni la estructura vigente de títulos y grados.

- **La Política de ES se interpreta como una de gobierno y no de Estado**

- La estrategia nacional debería ser fruto del diálogo Estado-IES-Sector Productivo

- **Opone (impropiamente) acreditación y autonomía.**

- Calificación del Consejo de calidad como servicio público es un signo de énfasis en control.
- Autonomía no es opuesta sino condición de la calidad.
- Experiencia comparada: Acreditación proceso de acompañamiento y *accountability* que promueve la mejora continua y la capacidad de autorregulación de las IES.

LAS FALENCIAS DEL PROYECTO

- **Subsecretaría:**

- Sobrestima la capacidad institucional del MINEDUC para implementar reformas y le asigna atribuciones excesivas de cara a la autonomía de las IES (admisión, vacantes, aranceles, MNC, criterios y estándares de acreditación, etc).
- 12 reglamentos! (no repetir experiencia de ley de inclusión)

- **Superintendencia.**

- Atribución de interpretar la Ley sin que medie diálogo con IES u otras agencias (colegiadas). Debería tener estructura colegiada.
- Sobreposición de atribuciones con las del Consejo de Calidad.
- Tender a la especialización: fiscalización de requisitos para RO y uso de recursos públicos; potestad sancionatoria (proporcional)

- **Coherencia regulación-financiamiento en función de objetivos de largo plazo**

- El primer paso es comprender la complejidad de la estructura y financiamiento de la realidad chilena, que se ha ido configurando por vía de ley de presupuesto.
- Que la “gratuidad” no sea el CAE del futuro...

ELEMENTOS CLAVES PARA LA REFORMA

- **Autonomía de las IES:**

- Diseño institucional debe ser adecuado para cumplir con los valores y propósitos de las IES (su núcleo de significado es la sustancia académica: aquella que, según Kant, está “sujeta tan sólo a la legislación de la razón y no a la del gobierno”).
- Se refiere a capacidad de las IES para *autodeterminarse* en sus funciones académicas (definir su proyecto institucional, misión y visión) y auto-gobierno.
- Responsable: Respeto a sus propósitos, a la Ley y a su normativa interna.
- No es enemiga de una “cartografía mínima” propuesta por el Estado.
- Es compatible con:
 - Requisitos de reconocimiento oficial.
 - Que el Estado certifique, controle y promueva la calidad.
 - Financiamiento Estatal total o parcial, con requisitos que fije la ley
 - Política nacional que fije una estrategia de desarrollo para las IES
- El límite de la competencia estatal es la autonomía y el límite de la autonomía es la competencia regulativa del Estado.

Educación Superior / ES Estatal

Universidad

Su misión es crear y transmitir conocimiento, formar profesionales, y realizar investigación e innovación en distintas áreas del conocimiento, con altos niveles de excelencia. Asimismo, le corresponde vincularse con su entorno para contribuir al desarrollo de la cultura y a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

Centro de Formación Técnica

Su misión es la formación de técnicos altamente calificados en áreas pertinentes al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales, al más alto nivel de calidad. Asimismo, les corresponde articularse especialmente con el nivel de enseñanza media técnico profesional y vincularse con el mundo del trabajo, para contribuir a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

Su misión la deben desarrollar garantizando un ambiente de pluralismo, libertad académica, colaboración y gobierno participativo.

Tienen la responsabilidad y el deber de vincular su quehacer con las políticas y necesidades a nivel nacional y regional.

A su vez, deben garantizar un acceso equitativo de estudiantes a lo largo de todo el territorio.

ELEMENTOS CLAVES PARA LA REFORMA

- **Definición de “lo público”**

- Necesidad de distinguir tres niveles de regulación, partiendo de la red estatal (con autonomía regulada) IES públicas (un segundo ámbito que incluye pero no se reduce a IES estatales y que comparte algunas de sus características y regulaciones) de las propiamente privadas (mayor autonomía en el marco que fije la ley).
- Se podrían considerar los siguientes criterios clasificatorios:
 - Ámbito de competencia.
 - Regulación: Posibilidad que algunas IES privadas se sometan a regulación más estricta.
 - Financiamiento: ¿Se podrían diseñar regímenes diferentes para IES estatales y privadas adscritas a “régimen público”, y entre éstas y las privadas propiamente dichas?
 - ¿Pertenencia al CRUCH? Necesidad de revisar y ampliar su composición actual
 - Productos: IES públicas deberían producir “bienes públicos” fomentados por la política.

- **EN SUMA,**

- La “forma” jurídica debe ser consistente con la estructura, funciones y características de las IES realmente existentes, promoviendo su desarrollo y guardando coherencia con los valores compartidos (autonomía, heterogeneidad y carácter mixto del sistema).