

LAS PROTESTAS ESTUDIANTILES Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA GESTION UNIVERSITARIA EN CHILE

**Oscar Espinoza
Luis Eduardo González¹**

PRESENTACIÓN²

El presente capítulo tiene dos objetivos. En primer lugar, analizar los orígenes del movimiento estudiantil chileno iniciado en el mes de Mayo de 2011, sus demandas y las respuestas que dio el gobierno en distintos momentos del conflicto. En segundo término, establecer los cambios generados por el movimiento y sus implicancias tanto para los distintos actores como para la gestión universitaria.

El movimiento estudiantil se genera en el marco de un sistema de educación superior conformado por 172 instituciones, de las cuales 25 que son universidades reciben aportes basales del Estado mientras que 147 no reciben tales aportes. El grupo de las 25 universidades que reciben aportes basales del Estado está conformado por 16 universidades estatales, 6 universidades privadas creadas antes de la Ley de 1980 y 3 derivadas de éstas últimas. Estas 25 universidades pertenecen al denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Por otra parte, las 147 entidades restantes -todas de carácter privado sin apoyo del Estado- fueron creadas a partir de una nueva legislación establecida en el año 1981. Dentro de este último subgrupo se cuentan actualmente 35 universidades, 43 institutos profesionales y 69 centros de formación técnica. La citada legislación, además, estableció que las universidades eran entidades sin fines de lucro por lo cual deben reinvertir todos sus excedentes, no así los institutos profesionales y centros de formación técnica que pueden perseguir fines de lucro.

Para comprender mejor el contexto se debe señalar que todos los estudiantes en Chile tanto los que asisten a entidades públicas como privadas deben cancelar sus estudios cuyo valor es bastante alto. Para ese propósito se han abierto diversas opciones de becas y de créditos que son afrontados posteriormente por los estudiantes y sus familias. Además, las entidades estatales se autofinancian en una proporción que en promedio es del orden del 75% de su presupuesto.

En función de lo señalado, el texto se ha organizado en tres partes. En la primera, se ilustran elementos del contexto que permiten entender el origen del movimiento estudiantil y su evolución. En la segunda, se analizan los resultados y las consecuencias derivadas del conflicto, mientras que en la tercera parte, se plantea una reflexión sobre las implicancias del movimiento para la gestión universitaria.

1.- EL CONTEXTO: ANTECEDENTES GENERALES DEL SISTEMA Y SITUACIÓN ACTUAL

1.1. Origen del movimiento estudiantil

Los estudiantes universitarios mantuvieron paralizadas las actividades durante gran parte del año 2011, en 27 universidades (las 25 universidades del Consejo de Rectores,

¹ Oscar Espinoza es Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, investigador asociado del Programa Anillo en Políticas de Educación Superior, Universidad Diego Portales e investigador del PIIIE. Luis Eduardo González es investigador asociado del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, Director del Área de Política y Gestión de CINDA e investigador del PIIIE.

² Los autores agradecen los valiosos comentarios y aportes realizados por nuestros colegas y amigos Andrea Marín y Alejandro Villela.

CRUCH³ y dos privadas). Adicionalmente, en algunas universidades privadas hubo paralización ocasional de actividades y adhesión a las marchas a lo largo de todo el país. Las protestas estudiantiles se prolongaron entre los meses de mayo y diciembre del 2011 en un hecho inédito en la historia de Chile, concitando un respaldo mayoritario de los académicos, las familias de los estudiantes y de la ciudadanía, en general.

El gobierno y el Parlamento no fueron capaces de responder de manera integral a las demandas de los estudiantes que en lo medular estaban exigiendo una educación pública de calidad y gratuita. No puede olvidarse que Chile desde el año 1981 ha sido testigo de un proceso privatizador del sistema educacional como consecuencia de la implementación del modelo económico neoliberal. Dado ello, se ha ido acumulando un enorme descontento entre los estudiantes, académicos y apoderados por considerar que la educación pública se ha debilitado significativamente y ya no es posible acceder a una educación de calidad, especialmente en el nivel secundario, si no es pagando la colegiatura en un establecimiento de carácter privado totalmente financiado por sus alumnos. El costo de esta educación particular pagada es del orden de cinco mil dólares anuales, lo cual es inalcanzable obviamente para amplios segmentos de la sociedad chilena. Por ello, solo el 8% del alumnado accede a este tipo de establecimientos que garantiza el ingreso a la educación superior universitaria de mejor calidad. En efecto, una proporción muy importante de los estudiantes provenientes de estos establecimientos secundarios copan año a año los cupos de las universidades más prestigiosas en las carreras más demandadas del sistema.

Los universitarios, por su parte, demandaban que el gobierno incrementara los aportes basales (Aporte Fiscal Directo) destinados a las universidades públicas, de modo de revertir el enorme deterioro que habían sufrido en los últimos 30 años en materia de equipamiento, e infraestructura. Junto con ello, pedían terminar con el lucro en las instituciones de educación superior privadas⁴ e instaurar la gratuidad para quienes no pudieran financiarse sus estudios, tal como acontecía antes de la reforma de 1981.

1.2. Itinerario de la movilización y el estallido de la crisis

A mediados del mes de mayo de 2011 se comenzó a evidenciar el descontento de los estudiantes universitarios respecto de la política educativa que guiaba al sector terciario. En ese marco, se produjo la primera marcha masiva de los estudiantes convocada por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH).

Acto seguido se conoció el discurso presidencial del 21 de mayo, fecha en que el Presidente de la República da cuenta cada año de su gestión. Dicho discurso no entregó mayores luces respecto a algunas demandas que venían haciéndose en el ámbito de la educación superior. Como consecuencia de ello, a los pocos días de conocido el mensaje presidencial, las federaciones de estudiantes de las universidades del CRUCH iniciaron una movilización generalizada que derivó en la toma de los locales y o en la paralización de actividades.

El jueves 16 de junio la CONFECH, los estudiantes secundarios, y el Colegio de Profesores llamaron a un paro nacional por la educación que superó sus mejores pronósticos y reunió al menos 80 mil personas en Santiago, la cual fue replicada con masivas marchas a lo largo del país. Desde entonces la masividad de las manifestaciones fue en aumento y el mundo político (gobierno y congreso) reaccionó con diversas propuestas para darle fin al conflicto, pero sin satisfacer las demandas más cruciales.

³ En el caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile solo hubo paralización de actividades en algunas carreras y la toma del Campus Oriente por una semana.

⁴ Si bien la ley vigente prohíbe el lucro en las universidades la evidencia demuestra que ello no ha ocurrido en la práctica. En contraste, la legislación posibilita el lucro a nivel de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Esta situación refleja evidentemente un contrasentido en la normativa que debe revisarse pues no es concebible que exista un trato diferenciado para las distintas instituciones de educación superior.

El primer intento del gobierno para satisfacer las demandas estudiantiles fue la presentación de un conjunto de iniciativas que dieron origen al acuerdo “GANE” (*Gran Acuerdo Nacional por la Educación*), el 5 de julio (MINEDUC, 2011). La propuesta no obstante no satisfizo las expectativas de los universitarios, secundarios, profesores y trabajadores del sector quienes consensuaron sus planteamientos y la cuestionaron por considerar que no iba acompañada de plazos, recursos ni procedimientos para ponerlas en práctica. Como consecuencia de ello se produjo la renuncia del entonces ministro de educación, quien fue cuestionado en el intertanto debido a su anterior vinculación como propietario de una universidad privada (Universidad del Desarrollo).

A fines del mes de julio los estudiantes entregaron al gobierno una contrapropuesta al GANE contenido en un documento denominado “*Bases para un Acuerdo Social por la Educación Chilena*”. Pocos días después a comienzos de agosto, el gobierno retrucó con otro documento “*Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la Educación Chilena*”, que fue nuevamente rechazado por los estudiantes. Luego el 17 de ese mes el Ministro de Educación presentó un nuevo documento titulado las “*Medidas del Gobierno en Educación*”, con algunas iniciativas específicas que se discutirán en detalle en el segundo apartado de este capítulo. La CONFECH por su parte, respondió ese 22 de agosto con un emplazamiento para que el Ejecutivo se pronunciara sobre 12 ejes que consideraban esenciales para sentarse a dialogar y que se incluyen en una carta que hicieron llegar al Presidente Sebastián Piñera (El Mostrador, 2011a).

El día 3 de septiembre del 2011 el Presidente de la República convocó a una reunión a todos los actores involucrados en el conflicto para acercar posiciones y facilitar el diálogo. La idea propuesta fue revisar los doce puntos demandados por la CONFECH sobre los que era posible lograr acuerdo y llevar la discusión al Congreso Nacional en aquellos temas sobre los cuales existía disenso.

Todo este proceso estuvo acompañado de movilizaciones masivas a nivel nacional que en algunos casos superaron los 500.000 asistentes. El gobierno intentó, en primera instancia, transferir la discusión de los temas puestos en la agenda del Congreso Nacional pero, luego tras la radicalización del movimiento, se vio obligado a iniciar el diálogo con los estudiantes. El detalle de la propuesta del gobierno y de los estudiantes universitarios se discute en el segundo apartado de este capítulo.

1.3. Antecedentes para entender el conflicto

Las partes en conflicto, se entramparon en un impasse que se explica porque los estudiantes, demandaban cambiar el modelo vigente desde el año 1981 asignándole al Estado un rol determinante en el control y regulación del sistema educativo. El gobierno, por su parte, había cedido parcialmente a las demandas pero sin poner en cuestionamiento el modelo que guía al sistema en su conjunto. Ello dado que algunos miembros de su coalición política están involucrados en la tenencia de instituciones educacionales en todos los niveles (básico, secundario y superior). Lo mismo acontecía con algunos políticos vinculados a la Concertación de Partidos por la Democracia (bloque opositor), incluyendo algunos parlamentarios.

El cuestionamiento de los estudiantes al modelo educativo, y, consecuentemente, al modelo económico implementado desde el año 1981, estaba centrado en cuatro grandes ejes: financiamiento y gasto, lucro, calidad, y acceso y equidad. No obstante, es necesario recordar que los movimientos estudiantiles a favor de la paz, la justicia social, la equidad, la libertad y la democracia, son de larga data en el país remontándose a los inicios de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) en 1906, habiendo trascendido los temas educacionales y asumiendo la representatividad de una sociedad que demanda cambios

sustanciales al orden imperante. De igual manera, el movimiento estudiantil del 2011 planteaba un cambio estructural más profundo que apuntaba al sistema político-económico vigente: la economía de mercado, la representación política y el estado subsidiario (Varas, 2011).

Como plantea Varas (2011), *“el fin del lucro y la educación gratis y de calidad cuestionan la piedra angular de la economía de mercado, la que ha quedado desacreditada por la búsqueda sin límites de los focos de renta y lucro privados, la composición de los miembros del primer gabinete del Presidente Piñera -todos ellos vinculados a los diez grupos económicos más poderosos del país-, y los permanentes conflictos de intereses iniciados por el propio candidato de la Alianza antes y después de asumir la presidencia”*. Además, el movimiento estudiantil cuestionaba la concepción de un Estado subsidiario exigiendo una educación gratuita y de calidad proporcionada por el Estado como un derecho universal exigible.

1.3.1. Financiamiento

Siguiendo el planteamiento hecho en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO se asume que *“la educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de educación superior públicas y que éstas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado”* (UNESCO, 2008).

Complementando lo anterior es importante recalcar que de acuerdo a la teoría económica toda actividad humana tiene un costo y alguien tiene que financiarlo. Partiendo de este supuesto la pregunta clave es quien debe financiar la educación, particularmente la educación terciaria.

Frente a esta afirmación, hay dos concepciones contrapuestas. La primera indica que los estudios post secundarios generan una tasa privada de retorno positiva por lo cual debe ser financiada por los propios beneficiarios que la reciben. La segunda, es que la educación constituye una inversión de carácter social que redundará en un crecimiento de la economía y el desarrollo y bienestar de toda la población por lo cual el Estado debe hacerse cargo de su financiamiento. Ambas posturas son irreconciliables y reflejan posturas ideológicas incompatibles. De ahí que se haya llegado a una combinación de opciones intermedias una de las cuales es la coexistencia del auto financiamiento con las ayudas estudiantiles.

Todas las entidades de educación superior -tanto públicas como privadas- en Chile cobran aranceles y matrículas a sus estudiantes cuyo costo es similar para todas. Las universidades del CRUCH reciben, además, aportes basales y otros beneficios por parte del Estado. Asimismo, los alumnos de estas universidades tienen acceso a ayudas estudiantiles expresadas en becas y créditos blandos, estos últimos a una tasa de interés del 2%. En la actualidad, alrededor de dos tercios de los estudiantes de estas universidades reciben algún tipo de apoyo económico. Paralelamente, los estudiantes de las nuevas entidades privadas tienen acceso a un tipo de crédito denominado Crédito con Aval del Estado (CAVAL) que era un crédito administrado por la banca privada en el cual durante los primeros años asume como aval la institución a la cual pertenece el alumno y luego progresivamente va asumiendo como aval el Estado. Ello le permitía a los bancos otorgar créditos con un bajísimo riesgo de no cumplimiento. Estos créditos tenían una tasa del 5,6 %.

En el terreno del financiamiento, una de las demandas del estudiantado era el incremento del gasto público en educación, particularmente, en el nivel terciario. Junto con ello,

propiciaba incrementar los aportes basales a las universidades del CRUCH. La demanda de los estudiantes se justificaba debido a que la inversión que habían impulsado los últimos gobiernos se ubicaba muy por debajo de la inversión observada en países desarrollados y que habían llevado a muchas universidades estatales a endeudarse con la banca comprometiendo parte de sus pasivos. El deterioro que habían experimentado en materia de infraestructura, y equipamiento, es otra muestra del pobre apoyo que les había brindado el Estado a estas instituciones en los últimos 30 años.

Para ilustrar el aserto anterior basta con analizar lo sucedido con el gasto en educación superior como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) según tipo de fuente. En este sentido, las cifras consignadas en la Tabla 1 revelan que Chile comparado con algunos países de la OECD presenta un nivel de gasto público en educación superior en relación con el PIB que está muy por debajo de otros países.

Tabla 1
Gasto en Educación Superior como % del PIB Según Tipo de Fuente (2007)

PAIS	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL
Chile	0,3	1,7	2,0
Korea	0,6	1,9	2,5
Dinamarca	1,6	0,1	1,7
Nueva Zelanda	1,0	0,5	1,5
Alemania	0,9	0,2	1,1
Promedio Países OECD	1,0	0,5	1,5

Fuente: OECD 2010. Education at a Glance.

Ahora bien, cuando se analiza la proporción del gasto público y privado según tipo de fuente como proporción del gasto en educación superior, se corrobora que Chile, comparado con el resto de los países de la OECD, presenta una proporción del gasto familiar (próxima al 80%) que supera con creces al gasto que realiza este segmento en otras latitudes. En contrapartida, el gasto público de Chile en educación superior es el más bajo (14%), si se observan las cifras de algunos de los países de la OECD donde el promedio del gasto público en educación superior bordea el 70% (Ver Tabla 2).

Tabla 2
Proporción Relativa del Gasto Público y Privado Según Tipo de Fuente como % del Gasto en Educación Superior (2000-2007)

PAIS	2007				2000	
	Público	Privado			Publico	Privado
		Hogar	Otras entidades privadas	Total privado		
Chile	14,4	79,2	6,4	85,6	19,5	80,5
Korea	20,7	52,8	26,5	79,3	23,3	76,7
Dinamarca	96,5	3,5		3,5	97,6	2,4
Nueva Zelanda	65,7	34,3		34,3	S/I	S/I
Alemania	84,7			15,3	88,2	11,8
Promedio Países OECD	69,1			30,9	75,7	24,3

Fuente: OECD 2010. Education at a Glance.

Endeudamiento

Uno de los aspectos más cuestionados por el movimiento estudiantil respecto al régimen de financiamiento fue el sistema de créditos existentes cuyo origen se remonta al año 1981. En efecto, para financiar los estudios superiores los estudiantes que egresaban de la enseñanza media contaban, además de un conjunto heterogéneo de becas destinadas a distintos segmentos (Latorre, González y Espinoza, 2009), con tres tipos de créditos: a) el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) destinado a los estudiantes de clase media y media baja que concurren a las universidades del CRUCH y que se originó el año 1981; b) el Crédito con Aval del Estado (CAVAL) generado bajo la administración de Ricardo Lagos el año 2005 y destinado a los estudiantes que concurren a las instituciones de educación superior públicas y privadas (incluye a universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica);⁵ y c) el crédito CORFO.

Dado que la proporción de becas en comparación con los créditos era muy baja se puede afirmar que en Chile la educación terciaria está financiada por los estudiantes a costa de un altísimo endeudamiento personal y familiar siguiendo de esta manera la concepción de la rentabilidad privada con la cual se concibió la reforma del año 1981.

Uno de los mecanismos de ayuda financiera que generaba mayor rechazo era el Crédito con Aval del Estado creado el año 2005 y que discrimina negativamente a los estudiantes de menores recursos quienes al no tener otra posibilidad de financiamiento han debido recurrir a este instrumento para solventar sus estudios. Este, a diferencia del FSCU (tasa de 2,0%), tiene una tasa de interés del 5,6% anual. Por su parte, el crédito CORFO contempla una tasa de interés del 8%.

A modo de ejemplo, el costo final de la carrera de Periodismo, considerando los distintos créditos existentes en el sistema (FSCU, CAVAL y CORFO), como se observa en la Tabla 3, en una universidad ubicada entre las 10 más prestigiosas del sistema, tiene un costo total acumulado, sin considerar la inflación de \$17,5 millones de pesos (aproximadamente U\$ 34.000 dólares americanos). El costo dos años después del egreso con el Fondo Solidario de Crédito Universitario (interés de 2%) es de 19 millones, con CAVAL asciende a 23 millones de pesos y con el crédito CORFO bordea los 26 millones. Este último monto equivaldría a una deuda de 165 sueldos mínimos⁶ (lo que gana un trabajador en 14 años).

Como se puede inferir de los datos antes esbozados el nivel de endeudamiento que estaban adquiriendo los estudiantes y sus familias era elevadísimo y prácticamente impagable para una familia de clase media, más aún si hay más hermanos estudiando en el nivel terciario. Esta situación explica el gran descontento social que había, el cual se expresaba en el movimiento estudiantil y en el apoyo que le brindó la ciudadanía.

Además de los créditos otorgados por el Estado, algunas universidades privadas otorgan préstamos para sus estudiantes, con sistemas de multas e intereses aun más restrictivos. Así, por ejemplo, se puede citar el caso de una alumna de Pedagogía de una universidad privada que ofrece créditos directos, quien solicitó un préstamo de un millón de pesos anuales para financiar sus estudios. Por razones económicas tuvo que abandonar su carrera al cabo de dos años, su deuda se había cuadruplicado en tres años, y su nombre fue registrado en el boletín comercial lo que lo que impide encontrar trabajo y acceder a nuevos créditos. Adicionalmente, la casa de sus padres que la avalaron está en proceso de embargo. Además, la universidad traspasó la cartera de sus deudas a una tienda de retail que es actualmente la encargada de cobrar los créditos (Carmona, 2011). Situaciones como esta se explican únicamente por la falta de

⁵ Para acceder al CAVAL el postulante debe matricularse en alguna institución de educación superior acreditada.

⁶ Un sueldo mínimo corresponde a 193 mil pesos equivalente a 404 dólares (cambio estimado a 478 pesos por dólar).

transparencia en la entrega de información a los usuarios, de parte de algunas instituciones, y por la inexistencia de mecanismos de regulación por parte del Estado.

Cabe señalar que tanto en el caso de los préstamos directos otorgados por las instituciones como en el caso del CAVAL, quienes terminan beneficiándose de las moras y atrasos son las entidades que otorgan dichos préstamos a través de los cobros de multas e intereses.

Tabla 3. El Costo de la Carrera de Periodismo Considerando Distintos Tipos de Créditos

Cálculo Arancel Real				
Año	Arancel Real Anual	Interés anual según tipo de crédito		
		(FCSU) 2,0%	(CAVAL) 5,6%	(CORFO)8,0%
Primer año	3.500.000	3.864.283	4.596.081	5.142.648
Segundo año	3.500.000	3.788.513	4.352.349	4.761.711
Tercer año	3.500.000	3.714.228	4.121.543	4.408.992
Cuarto año	3.500.000	3.641.400	3.902.976	4.082.400
Quinto año	3.500.000	3.570.000	3.696.000	3.780.000
Acumulado a los 5 años		18.578.423	20.668.948	22.175.752
Acumulado un año después		18.949.992	21.826.409	23.949.812
Acumulado 2 años después		19.328.992	23.048.688	25.865.797
Equivalente en sueldos mínimos tras 2 años de egreso	112	123	147	165

Nota: Interés compuesto anual. Valor del dólar = \$478 pesos.

1.3.2. Lucro

La UNESCO (2008) ha definido que la educación superior es un derecho de todos los ciudadanos y que representa un bien social no transable. En el caso de la educación superior chilena es evidente que hay una legislación débil que permite lucrar a gestores privados, como lo ha demostrado un reciente estudio desarrollado por una comisión investigadora de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados del Congreso Nacional, 2012).

Los dueños de las entidades privadas son de muy distinta naturaleza, incluyendo: fundaciones benéficas, congregaciones o grupos confesionales, agrupaciones sociales o sindicales, entidades privadas o estatales organizadas como tales para fines educativos (como ocurre con la mayoría de las universidades del CRUCH que han establecido figuras legales para crear centros de formación técnica). También hay instituciones dependientes de grupos económicos, de propietarios familiares o personales y de empresas transnacionales. Como puede observarse en esta tipología, no todas las entidades privadas tienen fines de lucro.

La pregunta obvia es qué sentido tiene y cómo entidades que persiguen lucro pueden adquirir instituciones sin fines de lucro que deben reinvertir todas sus utilidades en mejorar las instalaciones y servicios que entregan. Los mecanismos legales más usados son el arriendo de la infraestructura y equipamiento y la terciarización de los servicios de apoyo que son provistos por empresas relacionadas. También pueden actuar como entidades financieras asociadas que otorgan créditos a sus estudiantes a tasas de mercado. O bien, por la inclusión de honorarios, beneficios y gastos personales de los propietarios y también por un mecanismo intangible que es el incremento del valor del capital inicial atribuible al mayor prestigio de una institución educacional más consolidada. Todos ellos son perfectamente lícitos dentro de las normativas actuales y por lo tanto no están sujetos a control alguno.

Los temas de fondo, más que el lucro en sí, son dos. En primer lugar, que los recursos públicos (por ejemplo, los otorgados por medio de las becas) mediante algunos de los subterfugios antes descritos, generen utilidades a gestores privados en vez de amortizar los costos y reinvertirse en pro de una mejor educación. Lo segundo, es que las instituciones cobren por los servicios educativos valores que no se condicen con los costos reales, generando evidentemente beneficios para los propietarios, por una parte, y, por la otra, un endeudamiento significativo para los estudiantes y sus familias.

De acuerdo a las cifras del Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), sobre la base de los balances financieros de 58 instituciones de educación superior es posible concluir que éstas acumularon utilidades o rentabilidad de 84.165 millones de pesos durante el año 2009 (Pérez, 2011). La rentabilidad de algunas de dichas instituciones se ilustra en la Tabla 4.

Tabla 4.
Resultados financieros de las universidades en Chile (2011)

Institución	Rentabilidad (en millones de pesos)	Grupos, personas o instituciones ligados a la propiedad
U. Tecnológica de Chile	29.831	Cámara de la Producción y el Comercio
U. Nacional Andrés Bello	19.336	Laureate
U. de Chile	14.298	Estado
P. Universidad Católica de Chile	12.141	Iglesia católica
U. de Los Andes	7.622	Opus Dei
U. Autónoma de Chile	7.521	Familia de Teodoro Ribera (Actual Ministro de Justicia)
U. Austral	6.000	Privada (CRUCH)
U. Adolfo Ibáñez	5.304	Fundación A. Ibáñez
U. de las Américas	4.415	Laureate
U. de Antofagasta	4.194	Estado
U. Diego Portales	4.174	Fundación
U. Mayor	3.320	Rubén Covarrubias y René Salamé (ex ministro de educación del gobierno de A. Pinochet)
U. de Valparaíso	3.238	Estado
U. Concepción	2.997	Privada (CRUCH)
U. San Sebastián	2.391	Luis Codero, Ignacio Fernández, Alejandro Pérez, Marcelo Ruiz y Andrés Navarro
U. Tarapacá	2.299	Estado
U. católica del Maule	2.236	Iglesia católica
U. Central	2.182	En parte los propios académicos
U. Tecnológica Metropolitana	1.990	Estado
U. Talca	1.655	Estado

Fuente: Mineduc (2012). Informes financieros de instituciones de educación superior. 1 agosto de 2012. Para un cálculo aproximado se puede estimar \$478 pesos = 1 dólar

1.3.3. Calidad

Uno de los aspectos relevantes cuestionado por los estudiantes secundarios y universitarios es el de la calidad de la docencia que entregan los distintos tipos de establecimientos. Se trata de un tema complejo y controvertido sobre el cual existen diversos enfoques. En general, se puede sostener que la calidad en educación no es un concepto absoluto sino que representa un nivel de perfección en relación a un referente ideal, expresado en un proyecto educativo que se sustenta en determinados valores y principios. Por tanto, la concepción de calidad depende de los parámetros con que se mida. Puede ocurrir que un programa que es de buena calidad para algunos sea exactamente lo opuesto para otros. Sin

embargo, existe un conjunto de dimensiones o componentes que deben ser tomados en cuenta para definir la calidad, independiente del ideal al cual se aspira. Por ejemplo, el cumplimiento de los niveles de aprendizaje, la preparación y cantidad de los profesores, la disponibilidad y buen uso de los recursos, las tasas de egreso, la consistencia entre el discurso y la práctica o entre lo que se ofrece y se entrega, etc.

La percepción de la calidad de la educación escolar en el caso chileno está dada por la diferencia en la cantidad de aprendizajes que manejan los estudiantes de diferentes tipos de establecimientos: según sus propietarios: (estatales-municipales, particulares que reciben subvención estatal y particulares autofinanciados), según la zona (rurales, urbanos y aquellos que matriculan a estudiantes procedentes de minorías étnicas). Esa segmentación se expresa en los puntajes de las diferentes pruebas de medición de aprendizajes (SIMCE, PISA, PSU) y en las tasas de ingreso a la educación superior. Estos resultados están fuertemente influenciados por factores externos al sistema escolar, tales como: el nivel socioeconómico de los estudiantes, el capital cultural que se maneja en el hogar, el monto que se invierte en la formación de cada alumno y, particularmente, la formación y capacidades que poseen sus profesores, que por cierto son también dispares.

Dada la complejidad de los factores incidentes en el logro de una educación pertinente y de calidad y la magnitud de los cambios necesarios para el mejoramiento de los resultados en educación es previsible que éstos podrían tardar bastante tiempo dado que se requiere llevar a cabo una reforma estructural del sistema educacional. Dicha reforma requiere grandes inversiones (especialmente del Estado) de tal suerte que se disponga de un sistema escolar que compense las diferencias de origen de los niños que se incorporan a él.

A las universidades le corresponde una doble misión desde el punto de vista de la calidad. En primer lugar, la de ofrecer un servicio educativo adecuado a sus propios estudiantes y, en segundo término, el de responsabilizarse por la formación de los profesores que egresan de ellas y del apoyo que como entidad de nivel superior puedan otorgarle a los niveles educativos previos del sistema.

En la misma línea de lo anterior, la Ley de Aseguramiento de la Calidad (20.129) consagra en su articulado la necesidad de establecer un sistema de habilitación profesional que garantice la formación y el posterior desempeño de los profesionales que egresan del sistema. Ello debió haberse implementado a contar del segundo año de promulgada la Ley (Mineduc, 2006). Al respecto cabe mencionar que solo se ha avanzado en el caso de las carreras de medicina y de pedagogía (carácter obligatorio).

Al concebir el sistema de educación superior en el año 1980 el legislador de la época asumió que el mercado sería el gran responsable de regular la calidad. El supuesto era que los alumnos preferirían las buenas instituciones, las cuales fortalecerían su financiamiento por el incremento de su matrícula mientras que las instituciones de menor calidad se quedarían con pocos estudiantes, lo cual las obligaría a cerrar. Esto llevaría a una selección progresiva. En la práctica ello no ha ocurrido, en primer lugar, porque la información no es transparente y se distorsiona con la promoción, difusión y publicidad que hacen las nuevas instituciones de educación superior privadas⁷ y, en segundo término, porque el mercado en educación regula con varios años de atraso, por lo cual se torna más necesaria una mayor regulación por parte del Estado.

Como consecuencia de esta situación en Chile se desarrolló un sistema de evaluación y acreditación pública al cual han adherido en forma voluntaria prácticamente todas las universidades no así los institutos y centros de formación técnica. Sin embargo, cambios recientes en la legislación permitieron el incursionamiento de agencias privadas de acreditación

⁷ Las IES privadas invierten aproximadamente 70 millones de dólares al año en publicidad.

para las carreras, lo cual ha abierto interrogantes sobre el proceso, tanto por su implementación como por la alta proporción de carreras acreditadas, en circunstancias que no reunirían los estándares mínimos para lograr la certificación.⁸

Otro aspecto crítico que se aprecia en torno al sistema de acreditación son los conflictos de interés que existen en la actualidad en algunas agencias acreditadoras privadas e instituciones de educación superior. Ello ocurre porque existen vacíos legales en la normativa vigente. Como contraparte existen agencias asociadas a colegios o asociaciones profesionales. Esta situación ha ido deslegitimando paulatinamente al sistema de aseguramiento de la calidad consagrado en la ley de 2006.

La ley, por otra parte, ampara la posibilidad de acreditar a las instituciones por un mínimo de un año, lo que contradice parámetros internacionales y el espíritu del aseguramiento de la calidad. Esto, naturalmente, constituye otro aspecto anómalo que requiere intervención.

1.3.4. Acceso y Equidad

Al observar el comportamiento de la variable acceso a la educación superior se constata que el sector privado ha ido concentrando en forma creciente y gradual la matrícula en el citado nivel. Mientras el año 80 previo a la reforma no había IES no universitarias de carácter privado y, por ende, no había matrícula en ese sector, en el año 2010 las universidades privadas (no tradicionales), los CFTs y los IPs aglutinaban al 67% de la matrícula (Ver Tabla 5).

Tabla 5
Matrícula de Pregrado en Educación Superior (1980-2010)

Tipo de institución	1980	1990	2010
Universidades	118,978 (100.0%)	127,628 (52.0%)	587.297 (62,5%)
Ues con aporte fiscal directo (CRUCH)	118,978	108,119	281.528
Ues privadas sin aporte fiscal directo	0	19,509	305.769
Institutos Profesionales (IP)	0	40,006 (16.3%)	224.301 (23,8%)
IP con aporte fiscal directo	0	6,472	0
IP sin aporte fiscal directo	0	33,534	224.301
Centros de Formación Técnica CFT	0	77,774 (31.7%)	128.566 (13,7%)
CFT sin aporte fiscal directo	0	77,774	128.566
Total	118,978 (100.0%)	245,408 (100.0%)	940.164 (100%)

Fuente: Elaboración de los autores.

La cobertura en educación superior para el grupo etéreo comprendido entre los 18 y 24 años experimentó, igualmente, un aumento notable en los últimos 30 años. Tanto es así que en el lapso 1980-2010 esta se quintuplicó llegando a bordear el 40% en fecha reciente. Ahora bien, algunas proyecciones indican que la cobertura rondará el 60% el año 2020 lo que pondría a Chile a la par con lo observado en países desarrollados, particularmente, aquellos agrupados en torno a la OCDE (Espinoza & González, 2011). Empero, a diferencia de lo que acontece en los

⁸ Del total de carreras de Pedagogía que solicitaron la certificación ante distintas agencias privadas de acreditación el 93% resultó acreditada.

países desarrollados, hay que hacer la salvedad que este creciente nivel de cobertura no ha estado acompañado de una oferta de calidad en muchos casos por lo que la cobertura observada debe ser vista con cautela y con preocupación.

Si bien en términos numéricos la cantidad de estudiantes en el sistema de educación superior ha aumentado notablemente de 120 mil a cerca de un millón estudiantes en el periodo 1980-2011, la representatividad por quintil de ingreso no se ha modificado sustantivamente en la última década como se observa en la Tabla 6. En efecto, al verificar el comportamiento de la distribución de la matrícula por quintil de ingreso según el tipo de institución se constata que las universidades privadas concentran la mayor proporción de población del quintil de mayores ingresos, mientras que las universidades del CRUCH y los centros de formación técnica, acogen la mayor proporción de estudiantes de menores ingresos (quintil 1), si bien en ambos casos no es muy alta (alrededor del 10% al año 2006). Este resultado es consistente con la distribución de las ayudas estudiantiles, por una parte, y por otra, con el menor valor de la matrícula y el menor costo oportunidad por la duración de las carreras técnicas (ver Tabla 6). Este resultado también es coherente con las demandas de los estudiantes en el sentido de asegurar una mayor participación de los estudiantes de los tres primeros quintiles. Ello, con el fin de asegurar que haya una efectiva equidad en el acceso.

Tabla 6
Distribución porcentual de la matrícula de educación superior por tipo de institución según quintiles de ingresos (2003-2006)

TIPO DE INSTITUCIÓN	2003						2006					
	I	II	III	IV	V	TOTAL	I	II	III	IV	V	TOTAL
Ues Consejo de Rectores	7	14	19	27	33	100	11	14	18	27	30	100
Universidades privadas nuevas	5	6	13	25	51	100	6	9	13	28	44	100
Institutos Profesionales	6	13	22	30	28	100	8	15	24	28	25	100
Centros de Formación Técnica	16	22	27	17	17	100	10	17	23	24	25	100

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la encuesta Casen. Mideplan, Casen 2003 y 2006.

Sobreoferta de Profesionales

La indignación de los jóvenes también se asocia al incremento sostenido y acelerado que se aprecia en la oferta de profesionales titulados en distintas áreas del conocimiento que se ha suscitado en la última década y que ha producido un preocupante desbalance entre las demandas de mercado/sector productivo y los niveles de empleabilidad (Ver Tabla 7). Dicho desbalance ha comenzado a derrumbar las expectativas laborales, profesionales y remuneracionales de los actuales estudiantes y egresados del sistema de educación superior que observan y experimentan con mucha impotencia las consecuencias de un modelo económico que no ha hecho otra cosa sino que privilegiar las reglas impuestas por el régimen de oferta y demanda donde el Estado, en su capacidad de ente regulador, ha estado completamente ausente. Como consecuencia de ello, se está en presencia de una sobreoferta de profesionales alarmante tal como ocurre, por ejemplo, en carreras como Psicología y Pedagogía en Educación Básica que han sextuplicado el número de titulados entre los años 1996 y 2009, o carreras como Periodismo, Ingeniería Comercial, Agronomía, Medicina que han duplicado dicho universo, o carreras como Odontología y Arquitectura que han cuadruplicado el citado indicador. No menos preocupante es lo que se observa en carreras como Derecho e Ingeniería Civil donde el universo de titulados se ha triplicado en el período 1996-2009 (Ver Tabla 7).

Tabla 7
Titulados desde Universidades del CRUCH y Privadas (1996-2009)

Carrera	Titulados 1996	Titulados 2009	Matrícula Total 2010
Derecho	726	2.426	36.610
Periodismo	648	1.370	6.466
Psicología	519	3.072	24.723
Ing. Comercial	1.675	4.106	31.921
Agronomía	540	953	8.069
Enfermería	S/I	1.785	28.479
Medicina	566	1.179	12.007
Odontología	156	615	11.429
Ped. Ed. Básica	1.142	5.868	18.583
Arquitectura	332	1.365	12.405
Ing. Civil	1.685	4.718	55.318

Fuente: González, Espinoza y Uribe (1998); Futuro Laboral (2011).

No menos preocupante es el pobre nivel de formación que están recibiendo muchos de los nuevos profesionales, especialmente, aquellos que están egresando de algunas universidades privadas nuevas. Ello, naturalmente, está generando profesionales clase A, B y C con todo lo que ello implica tanto en términos de expectativas salariales como de desarrollo profesional.

La saturación que se está observando en la oferta de profesionales en algunas disciplinas encuentra explicación, en gran medida, en la inexistencia de información relativa a la ocupabilidad de los egresados. En efecto, en los últimos 30 años no se han conducido estudios de empleo desde el Ministerio de Educación, con excepción del realizado por González, Espinoza y Uribe (1998) a solicitud de la División de Educación Superior, que analizó dicho tema para el caso de diez carreras profesionales y la carrera de Pedagogía y el estudio liderado por Patricio Meller y José Joaquín Brunner (2004).

La creciente oferta de carreras y consiguiente saturación de determinadas disciplinas también deja en evidencia la nula regulación que tiene el sector por parte del Estado.

Complementando el panorama anterior no puede ignorarse un reciente estudio de Patricio Meller (2010) donde a partir de una muestra de carreras comprueba que los profesionales que están egresando de las Universidades del CRUCH están percibiendo rentas que superarían en 40% aproximadamente las rentas de aquellos profesionales que están egresando de las nuevas universidades privadas.

Este desbalance entre oferta y demanda está produciendo mucha frustración entre las nuevas generaciones de profesionales que no pueden satisfacer sus expectativas y que no pueden además pagar las cuantiosas deudas contraídas con las instituciones de educación superior y con la banca. Una fuente confiable que corrobora este negro panorama es la última encuesta del INJUV (2011) cuyos datos permiten concluir que el 60% de los profesionales universitarios no estaba trabajando en lo que estudió. Dicha cifra no dista mayormente de una encuesta aplicada por Laborum el año 2006 y que concluía que el 66% de los profesionales no estaba trabajando en ámbitos relacionados a su área de formación.

1.3.5. Rol del Estado e institucionalidad

Como se señaló anteriormente en relación al lucro la UNESCO ha señalado que la educación superior es un derecho que el Estado debe garantizar. En consecuencia, las políticas educacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una educación superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes (UNESCO, 2008). Asumiendo que la educación y el conocimiento producido en el sistema terciario es un bien

público, al Estado le correspondería asumir un rol regulador y proveedor de esos bienes aunque en este proceso participen instituciones no estatales (Dill, 2005).

En el caso chileno la reforma implementada en la educación superior a comienzos de los años 80 incorporó los principios neo liberales que inspiraban el gobierno de la época lo cual fue ratificado por la LOCE⁹ en marzo de 1990. Dicha ley aseguró la continuidad del modelo educativo en los años posteriores. En este esquema se enfatizó la libertad de enseñanza y que le correspondía al Estado fomentar el desarrollo científico y tecnológico y cautelar la fe pública. De acuerdo a ello, el Estado solo debía intervenir cuando existiese riesgo de contravenir estos principios o para subsidiar acciones que no concitaban el interés de privados (González & Espinoza, 2011). En consonancia con lo anterior, se produjo una transformación en la gestión de las entidades públicas y privadas en la cual por sobre una priorización del servicio al país se ha dado mayor preferencia a la satisfacción de necesidades particulares de personas y empresas.

2. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LAS MOVILIZACIONES

Después de un periodo de casi ocho meses de movilizaciones y protestas estudiantiles que convulsionaron al país es importante analizar los resultados derivados de éstas y las consecuencias que tuvieron para los distintos actores (gobierno, estudiantes y familias) y para las entidades involucradas. Se trató, por cierto, de un proceso muy dinámico que se fue legitimando rápidamente por parte de distintos actores y que obligó al gobierno y a los partidos políticos a poner en la agenda temas que de otra forma no habrían sido abordados. En el transcurso de las negociaciones entre los estudiantes, el gobierno y el parlamento se produjeron constantes intercambios de propuestas y contrapropuestas, que en ocasiones llevaron al quiebre del diálogo.

Los aspectos en discusión puestos en la palestra por el movimiento estudiantil y que suscitaron el conflicto con el gobierno de Piñera eran cinco, como ya se indicó con anterioridad: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad, y, el rol del Estado y cambios en la institucionalidad.¹⁰ En los párrafos siguientes serán discutidos cada uno de ellos en función de los cambios/transformaciones producidos.

2.1. Resultados y consecuencias del movimiento en relación con el financiamiento

En relación al financiamiento los estudiantes demandaban gratuidad de los estudios lo que en la práctica suponía: a) terminar con el régimen de créditos, y en especial con el crédito con aval del Estado; y, b) aumentar los aportes basales de libre disposición a las universidades del CRUCH hasta alcanzar el 50% de los ingresos institucionales.¹¹ El gobierno, por su parte, proponía: reducir la tasa de interés del crédito con aval del Estado (del 5,6% al 2%); reprogramar la deuda de los morosos; crear un fondo para la educación superior (de U\$ 4.000.000.000); y, establecer tres fondos concursables: (a) para mejorar la calidad en la formación de profesores; b) para centros de innovación en ciencia y tecnología; y para c) apoyo de universidades regionales (González & Espinoza, 2012).

Quizás el resultado más visible de las demandas del movimiento estudiantil fue la reducción de los intereses de los créditos bancarios con aval del Estado del 5,6 % al 2,0% que debían cancelar los alumnos, similar al interés que cancelaban los estudiantes de las entidades públicas. Pero a la postre este fue un triunfo para el sector privado y no para los estudiantes de

⁹ Ley 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, publicada en el *Diario Oficial* el 10 de marzo de 1990.

¹⁰ Para las propuestas de ambas partes se usaron como fuentes las que se enumeran a continuación: Bulnes (2011); CONFECH (2011); & MINEDUC (2011).

¹¹ La reforma que exigen los estudiantes implicaría en los hechos que el gobierno debería subir del 0,3% del gasto público en educación superior como proporción del PIB a un 0,8%. Dicha inversión, sería similar al gasto público en educación superior observado en Brasil y México y estaría todavía por debajo del promedio de gasto verificable en los países de la OCDE y que asciende al 1,0% (Ver Tabla 1).

las universidades del CRUCH dado que la mayoría de los estudiantes del sistema que tiene crédito con aval del Estado acude a entidades privadas. Además, el gobierno dio la posibilidad de renegociar los créditos de los actuales deudores del sistema, lo cual implicaría beneficiar a 110.000 deudores.

Estas medidas, si bien son loables para los beneficiados, implican indirectamente una contribución adicional del Estado a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados. Además de garantizar al sector financiero la diferencia del 4% de los intereses que serían cubiertos con fondos fiscales. El gobierno, igualmente, resolvió prescindir de la banca privada para continuar con la administración del crédito con aval del Estado y optó por encomendar a una agencia estatal su administración la que comenzaría a operar durante el año 2012.

Cabe destacar que para financiar esta transformación en el régimen de créditos el gobierno en fecha reciente (Mayo de 2012) envió al congreso un proyecto de ley que busca sancionar una pseudo reforma tributaria que le permitirá reunir anualmente entre US\$700 y 1.000 millones. Dicha cifra está muy distante de los US\$4.000 millones que propuso el gobierno en un comienzo de las negociaciones.

En relación a los aportes basales, las universidades públicas no vieron aumentados de manera relevante los aportes directos del Estado en la Ley de Presupuesto del 2012. En tal sentido, el rector de la Universidad de Chile, Víctor Pérez, explicó que el presupuesto 2012 beneficiaba a los planteles privados y no a los del Estado. En su opinión, se estaba privilegiando la educación privada y se estaba perjudicando a las públicas, en especial a la Universidad de Chile. Además, agregó que "se están abriendo fondos basales, y convenios, vía otro tipo de fondos, a todos los planteles (incluso aquellos sin acreditación), sin requerimientos de calidad. A juicio de Pérez, la aprobación del presupuesto 2012 supuso que los grandes ganadores fueron las universidades privadas nuevas, que están viendo grandes beneficios de todo tipo para ellas"¹². En los momentos en que el proyecto de ley de presupuestos 2012 estaba en plena discusión el rector le indicaba a los parlamentarios y al gobierno que "*si lo que se busca es dilatar el conflicto para terminar ahogando económicamente y académicamente a las universidades estatales significa que tendremos que seguir con este proceso mucho más allá de lo que estamos pensando. Ojalá que los políticos no se equivoquen*" (Pérez, 2011).

En el marco de la movilización estudiantil y la discusión del presupuesto 2012, el Centro de Estudios del Consorcio de Universidades Estatales (CECUE), preparó un documento en el cual determina las cifras respecto del crecimiento de los aportes fiscales a las universidades del CRUCH. El documento concluye en que "una de las tendencias que sigue este presupuesto es dar mayores recursos por la vía de la demanda y a través del sistema de concurso, y hacer retroceder la entrega de los aportes basales a las universidades públicas" (CECUE, 2011).

Agrega el estudio en comentario que en el presupuesto no se plantean aumentos reales ni del aporte fiscal directo ni del aporte fiscal indirecto, acotando que aun cuando los fondos concursables aumentarán un 8,8%, su acceso fue abierto a todos los planteles del sistema. Consecuentemente, los fondos concursables "se vuelven a proponer abiertos en todas sus líneas a instituciones privadas autónomas, con el solo requisito de estar acreditadas. No se respeta así lo acordado en la negociación presupuestaria del 2011, donde se terminó adjudicando estos fondos con un criterio de 80% para las universidades públicas y un 20% para las privadas" (CECUE, 2011).

¹² Declaraciones del rector de la Universidad de Chile Víctor Pérez para Radio Cooperativa recogidas en el diario la tercera. Ver <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/10/680-400286-9-rector-perez-sobre-presupuesto-los-grandes-ganadores-son-los-planteles-privados.shtml>

Otra de las críticas que se menciona en el documento dice relación con las ayudas estudiantiles, ya que se incrementan las becas para las instituciones privadas en un alto porcentaje -la beca Juan Gómez Millas crece en un 373%-, a diferencia de lo que ocurre con las becas para las instituciones del Consejo de Rectores, que crecen en un 6,5%, lo que "no atiende y más bien castiga a los estudiantes movilizados" (CECUE, 2011).

Adicionalmente, se indica que no existe consideración de recursos para la reconstrucción (tras el terremoto) de las universidades del Consejo de Rectores y que el presupuesto 2011 destinó una mayor cantidad de aportes para las instituciones privadas. Según el documento, las pérdidas para las universidades tradicionales alcanzaron los \$27.500 millones de pesos, y de esos, sólo se cubrieron \$ 5.291 millones, 700 menos que los destinados para planteles privados.

Frente a las reducciones observadas en los distintos aportes del Estado a las universidades tradicionales en el presupuesto del año 2012 se incrementaron los fondos de desarrollo institucional MECESUP, que crecen casi 12% y los fondos para ciencia y tecnología, que crecen 22%. Ambos son recursos concursables que están abiertos a todos los planteles, tanto privados como públicos.

En síntesis, el gobierno a pesar de las protestas estudiantiles ha continuado impulsando la lógica de la privatización del financiamiento postergando tanto las necesidades de los estudiantes más meritorios (y vulnerables) que concurre a las mejores universidades públicas como las necesidades de inversión en planta docente, infraestructura y equipamiento a nivel institucional.

2.2. Resultados y consecuencias del movimiento en relación con el lucro

En relación al lucro los estudiantes proponían su eliminación en todos los niveles educativos; mientras que el gobierno respondía que con la publicación de la "FECU" semestral de cada institución de educación superior que contempla ingresos, gastos y vínculos contractuales era posible llevar adelante un control más exhaustivo sobre las instituciones para impedir que lucren. Al margen de ello, no hubo cambios relevantes en este plano, prevaleciendo por tanto la postura del gobierno, no obstante que se crea en la opinión pública una preocupación por el tema. Sin embargo, en los meses recientes el Ministerio de Educación ha realizado estudios en profundidad sobre el financiamiento de las universidades y ha analizado su comportamiento en este ámbito.

2.3. Resultados y consecuencias del movimiento en torno a la calidad

Entre las demandas del estudiantado se exigía que todas las instituciones de educación superior sin distinción se acreditaran de manera obligatoria -además de las carreras y programas de postgrado- ante una agencia estatal. Frente a ello, el gobierno planteaba en su discurso que procuraría evitar los conflictos de interés entre agencias acreditadoras e instituciones de educación superior por intermedio de la creación de una superintendencia de educación superior para lo cual se generó un proyecto de ley que todavía descansa en el parlamento. Dicha entidad, sería la responsable de velar por la calidad del sistema en su conjunto y de verificar las irregularidades denunciadas.

Es interesante constatar que como consecuencia de las protestas estudiantiles, presumiblemente, se ha observado un cambio en el accionar de la Comisión Nacional de Acreditación, organismo estatal autónomo, independiente del gobierno. En efecto, se constata que en los últimos procesos de acreditación institucional ha habido mayores exigencias para otorgar la certificación a algunas universidades. Sobre el particular se puede mencionar que dos

universidades privadas asociadas a consorcios internacionales (Universidad UNIACC ligada al grupo Apollo y la Universidad Internacional SEK) que se sometieron al proceso de acreditación durante el segundo semestre del año 2011 no fueron acreditadas por la CNA en primera instancia¹³ lo que se contrapone a la tendencia observada en los meses previos a las protestas estudiantiles. Ciertamente, esta es una señal potente hacia el mundo externo que busca en parte limpiar la deteriorada imagen que ostenta la CNA actualmente (González & Espinoza, 2012).¹⁴

En fecha reciente el ministro de Educación (Harald Beyer) ha anunciado que se llevarán a cabo un conjunto de cambios al sistema de aseguramiento de la calidad, incluyendo entre otros: elección de los consejeros de la CNA (profesionales altamente meritorios que no estén vinculados a instituciones de educación superior ni que sean representantes de éstas como ocurre en la actualidad) a través de la Alta Dirección Pública; establecer una semi acreditación de dos a tres años y un acreditación institucional que podría oscilar entre los seis y ocho años (Beyer, 2012). Junto con ello, la CNA ha propuesto la creación de un Comité de Ética con el objetivo de velar por la transparencia del accionar de los consejeros y exigir que los comisionados de la CNA cumplan con los principios de probidad administrativa establecidos en la constitución política y en la ley de bases generales de la administración del Estado (CNA, 2012)

2.4. Resultados y consecuencias del movimiento en relación con el acceso

Desde un comienzo los estudiantes demandaban al gobierno avanzar en distintas dimensiones, incluyendo: el logro de una representación más equitativa de la matrícula para lo cual la gratuidad constituye la principal vía; la reestructuración integral del sistema de becas y de las ayudas estudiantiles en sus montos, cobertura y condiciones de postulación; y, la aplicación de un propedéutico y de pruebas de admisión acordes a las distintas áreas de especialización. De otro lado, el gobierno planteaba establecer becas para el 60% más pobre (quintiles 1, 2 y 3); la reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles, y el promover el uso del ranking de egresados por establecimiento de enseñanza media como criterio de acceso a la educación superior.

Los recursos del Estado para las becas aumentan. En efecto, en lo que concierne a las becas Juan Gómez Millas, que se entregan a alumnos con más de 550 puntos en la PSU, se verifica que éstas crecieron en un 523%. Si bien el incremento favorece a los estudiantes hasta el tercer quintil, no permite cubrir la totalidad del arancel debido a que existe una diferencia entre el monto del arancel por carrera que asigna el Estado y los valores reales que cobran las universidades. Dicha situación obligará a los beneficiarios a solicitar créditos a la banca para cubrir el costo diferencial.

En el último tiempo se ha producido un intenso debate entre el Mineduc y el CRUCH en torno a la idea de ponderar los ranking de notas de la enseñanza media de manera de favorecer el acceso a la educación superior de aquellos estudiantes meritorios de escasos recursos que concurren a escuelas secundarias municipales.

¹³ Empero, en el caso de la Universidad Internacional SEK tras apelar ante la CNA a fines del año pasado se resolvió re acreditarla.

¹⁴ Un antecedente reciente que no puede obviarse y que deja en evidencia la precariedad del sistema de aseguramiento de la calidad chileno es la denuncia realizada a fines de enero de 2012 por CIPER donde se informa que el ex director de la CNA, Eugenio Díaz, garantizó la acreditación institucional de la Universidad del Mar a cambio de 60 millones de pesos. el contrato, además de los \$60 millones, fija un incentivo extra para que Díaz consiga que la CNA acredite por más años a la U. del Mar. Si la acredita por dos años le pagarían \$ 15 millones extra; si logra tres años, le pagarían \$25 millones; si logra cuatro años, \$45 millones (CIPER Chile, 2012). El hecho en cuestión está en la actualidad siendo investigado por la Contraloría General de la República.

2.5. Resultados y consecuencias del movimiento respecto al cambio del rol del Estado en la educación superior

En relación con el rol del Estado y la institucionalidad, los estudiantes solicitaban que el Estado fuera garante y regulador de educación de calidad y de la creación de una red nacional de educación técnica pública. El gobierno, a su vez, proponía crear una nueva subsecretaría de educación superior; establecer una agencia única de becas; crear una superintendencia de educación superior; agilizar la gestión de las universidades estatales; y crear un sistema con cuatro tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, y privadas no tradicionales, abriendo la posibilidad que entre éstas últimas existieran entidades con y sin fines de lucro.

Como resultado de las movilizaciones el gobierno agilizó las acciones para crear una superintendencia de educación superior, idea que ya había sido discutida en el gobierno anterior pero que no se había implementado. De hecho, el proyecto de ley fue enviado a fines del año 2011 al Congreso y está a la espera de su discusión y posterior aprobación. El resto de las promesas hechas por el gobierno quedó en meras intenciones. En consecuencia, salvo la iniciativa legal ya comentada, no se observan cambios importantes en la estructura del sistema de educación superior ni en el rol que juega el Estado en él. En cualquier caso, no es mucho lo que se puede esperar de la futura superintendencia de educación superior puesto que lo más probable es que a la postre no cumpla con el rol regulador que requieren las instituciones y solo se dedique a canalizar y verificar denuncias de situaciones anómalas, pero que no aplique sanciones ejemplificadoras que puedan afectar a los grupos de poder.

3. IMPLICANCIAS DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL PARA LA GESTION UNIVERSITARIA

3.1. Financiamiento

El gobierno, en coherencia con sus planteamientos ideológicos, en cuanto al régimen de financiamiento incrementó las becas, y está legislando para que los deudores de créditos puedan reprogramar sus deudas, pero no apoyó a las entidades públicas sino que se inclinó más bien por fortalecer al sector terciario privado, asumiendo parte del costo financiero y reduciendo los intereses de los créditos para los estudiantes de ese sector. Junto con ello optó por ampliar la oferta de fondos públicos concursables a las universidades públicas y privadas, y mantuvo prácticamente inalterable la asignación de recursos destinados a las universidades estatales (aportes basales).

En cuanto a la gestión, la reducción de los intereses del crédito con aval del Estado del 6% al 2% ha permitido reducir el nivel de endeudamiento de los estudiantes de las universidades privadas y sus familias. Ellos son actualmente tratados, desde el punto de vista financiero, igual que los estudiantes que concurren las universidades del CRUCH que optan por financiar sus estudios con el Fondo de Crédito Solidario. Adicionalmente, este cambio alivia a las universidades privadas de la responsabilidad de constituirse en aval de los estudiantes, durante los primeros años de su carrera. Ello, dado que bajo el actual marco normativo, las universidades privadas asumen el riesgo de avalar al estudiante moroso incluso si deserta en el primer año con el 100% de la deuda, el 80% en el segundo año, el 60% en el tercer año y el 40% en el cuarto año. En tanto que el Estado va asumiendo la diferencia como aval frente a la banca, en la medida que desciende la responsabilidad de la universidad.

El movimiento también generó serios problemas de déficit en la ejecución presupuestaria de las universidades del CRUCH, debido a que durante la paralización los estudiantes no cancelaron sus aranceles generando problemas de caja para la administración

universitaria. Dicha situación ha traído repercusiones posteriores para nivelar los presupuestos de los años siguientes.

3.2. Lucro

En lo que respecta a las críticas sobre el lucro en educación, el gobierno en el discurso señaló que se sostenía el irrestricto cumplimiento de la ley actual que, como es sabido, permite retirar fondos mediante triquiñuelas que resulta difícil de controlar. Ello, naturalmente, facilita que las universidades puedan lucrar, sin violar abiertamente la ley.

No obstante, recientemente el Mineduc solicitó a todas las IES la entrega del balance financiero con mucho mayor detalle. Además, se está aplicando junto con los procesos de acreditación una auditoría financiera pormenorizada a través de empresas aseguradoras que cumplen un rol más complejo que una simple auditora. Es decir, se ha observado algún esfuerzo por parte de la autoridad gubernamental para controlar con mayor rigurosidad el cumplimiento de las normativas. Estos esfuerzos, empero, no permiten determinar si hay o no hay prácticas lucrativas.

Desde la perspectiva de la gestión ello ha obligado a las universidades, particularmente a las privadas, a modificar algunos procedimientos de la administración financiera y en algunos casos a transferir parte del patrimonio que estaba en manos de sus socios directamente a las corporaciones o fundaciones que constituyen la universidad.

3.3. Calidad

Para regular la calidad de la oferta académica (institucional, de carreras y de programas de postgrado) el gobierno envió un proyecto de ley al Congreso con el propósito de dar origen a la superintendencia de educación superior. Tras recibir innumerables críticas el proyecto fue retirado por el ejecutivo y se encuentra en etapa de revisión para ser sometido a discusión a posteriori en una segunda instancia al parlamento. A ello se suma la idea de realizar una evaluación externa del sistema de aseguramiento de la calidad a cargo de una agencia internacional. Con ese fin, acaba de ser contratada una delegación de la OCDE que deberá evacuar un informe en los próximos meses con recomendaciones para reformar el actual régimen de aseguramiento de la calidad. .

Paralelamente, se ha observado tanto por parte del gobierno como de la Comisión Nacional de Acreditación la intención de perfeccionar los procedimientos empleados para conducirla evaluación institucional.

En relación a la gestión, la percepción de mayores niveles de exigencia en los procesos de acreditación ha contribuido a una mayor preocupación de las autoridades universitarias por asegurar buenos resultados institucionales en este proceso, lo que ha implicado invertir mayor tiempo y recursos, tanto en los aspectos organizacionales como procedimentales de evaluación, pero al mismo tiempo ha conllevado mayor preocupación de parte de las instituciones las que han debido introducir algunas mejoras para incrementar la calidad del servicio educativo.

3.4 Acceso

Para terminar con las exclusiones y la inequidad en el acceso al sistema post secundario el gobierno incrementó el número de becas, con la idea de beneficiar a los estudiantes de los tres primeros quintiles. Se suma a ello las iniciativas de algunas universidades que implementaron procesos de admisión tendientes al logro de mayor equidad e inclusividad, incorporando el

reconocimiento de los estudiantes meritorios provenientes de los establecimientos públicos de educación media. Lo anterior se ha evidenciado aun cuando no ha habido una intervención concreta del Estado por fortalecer y mejorar la educación pública.

Se observa también que ha habido mayor interés de las instituciones de educación superior por asegurar un tránsito más fluido desde la educación media a la educación superior lo que se ha manifestado a través de dos tipos de iniciativas: a) la creación de programas remediales y complementarios que apoyen a los estudiantes de menor rendimiento; y b) el apoyo a los potenciales desertores.

Desde la perspectiva de la gestión estos cambios han implicado modificaciones en los procesos de admisión y en la creación de organismos al interior de las instituciones que velen por un acceso más equitativo y por un mejor rendimiento académico de los estudiantes con mayor riesgo de desertar (CINDA, 2010).

3.5. Rol del Estado

En lo que concierne al rol del Estado y la institucionalidad, se puede indicar que el gobierno está propiciando la creación de la superintendencia de educación superior por la vía de un proyecto de ley, que se espera velará -entre otros aspectos- por la calidad de la oferta educativa y el cumplimiento de la normativa vigente. Empero, esta dependencia, cuya creación se ha planteado hace bastante tiempo, aun no logra implementarse.

Desde el punto de vista de la gestión la futura creación de una superintendencia de educación superior implica que las universidades deberán poner mayor cuidado al cumplimiento de la normativa vigente y a la articulación de sus propias normativas internas con las regulaciones de carácter nacional. A su vez, se abre un nuevo flanco ante la posibilidad que los estudiantes o el personal académico/administrativo pueda cursar reclamos que podrían derivar en sanciones de distinta índole para las instituciones. Ello obligaría eventualmente a las instituciones de educación superior a destinar recursos y tiempo a estos fines con el consiguiente perjuicio institucional. Por ello debería esperarse un reforzamiento de los sistemas normativos y jurídicos de las universidades en consonancia con las normas que rigen al sistema.

3.6. Palabras Finales

Al comparar las demandas de los estudiantes y los logros alcanzados al término de las movilizaciones queda en evidencia que la postura del gobierno ha predominado y que el modelo neoliberal vigente no se ha visto mayormente intervenido. No puede desconocerse al mismo tiempo que se han generado algunos cambios que apuntan a una mayor calidad y equidad en el sistema, los cuales han tenido a su vez implicancias para la gestión de las instituciones.

A pesar de su fuerza y magnitud las movilizaciones estudiantiles no lograron al menos en el corto plazo los grandes cambios demandados. Dicho fenómeno se puede explicar por diversas razones. En primer lugar, porque varias de las modificaciones propuestas por los estudiantes eran de carácter sistémico (por ejemplo, gratuidad y fin al lucro) y suponían una modificación sustantiva del modelo económico vigente frente a lo cual el gobierno no estaba dispuesto a transar. En efecto, las demandas estudiantiles no eran compatibles con la ideología del gobierno -permeada por un exacerbado neoliberalismo-. En segundo término, porque varios de los cambios demandados en caso de implementarse socavarían los cimientos del modelo neo liberal imperante y requieren de una planificación y recursos que garantizaran el tránsito de un sistema a otro. En tercer lugar, porque no existía la voluntad política, ni los requisitos técnicos para implementar los cambios que requieren de personal con características especiales y de recursos apropiados para llevarlos a cabo.

Aun cuando en el corto plazo no se visualizan transformaciones relevantes a nivel de sistema como resultado de las movilizaciones estudiantiles, es evidente que ellas sembraron una semilla de transformación de la sociedad actual que podría concretarse muy probablemente en el mediano plazo al amparo de un gobierno progresista que entienda que la educación es el principal vehículo de movilidad y cohesión social en el mundo contemporáneo.

Las movilizaciones, a su turno, dejaron entrever la madurez que ha ido adquiriendo el movimiento estudiantil secundario y universitario con una capacidad de organización y articulación que puso en jaque al gobierno de Piñera. Ciertamente, el movimiento estudiantil reaparecerá y volverá al contraataque en cualquier momento en pos de demandas que son del todo legítimas y abordables y que quedaron sin resolverse en el 2011. A diferencia de lo ocurrido con el movimiento previo en esta ocasión los estudiantes, como ya lo han anunciado, llegarán con propuestas concretas de cambios avaladas con estudios técnicos y con un criterio político más pragmático.

Por último, cabe destacar que el movimiento estudiantil chileno tuvo importante incidencia en el desarrollo de otros movimientos similares en América Latina con todas las implicancias que ello conlleva. Un caso muy cercano es el colombiano donde los estudiantes de esa nación se opusieron tajantemente a un proyecto de ley discutido durante el año 2011 que buscaba privatizar la educación terciaria en dicho país. La enseñanza del caso chileno y la trascendencia del movimiento estudiantil sirvieron de base para sustentar el movimiento colombiano que logró detener la tramitación del proyecto antes mencionado.

BIBLIOGRAFÍA

- Beyer, H. (2012). Mineduc busca que miembros de CNA sean nombrados por alta dirección pública. En http://diario.latercera.com/2012/08/05/01/contenido/pais/31-115402-9_-mineduc-busca-que-miembros-de-cna-sean-nombrados-por-alta-direccion-publica.shtml
- Bulnes, F. (2011). Gobierno lanza plan de cuatro puntos para destrabar conflicto. En La Tercera, 18 de agosto del 2011.
- Cámara de Diputados del Congreso Nacional (2012). Informe de la Comisión Investigadora Sobre el Funcionamiento de la Educación Superior. Valparaíso, Congreso Nacional.
- Carmona, A. (2011). *Créditos internos a los alumnos y ventas de cartera*. El “retail financiero” que armó la Universidad de Las Américas. Santiago, El Mostrador, 25 de Agosto. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/25/el-%e2%80%9cretail-financiero-%e2%80%9d-que-armo-la-universidad-de-las-americas/>
- Centro de Estudios Consorcio de Universidades del Estado de Chile, CECUE (Octubre, 2011). Análisis proyecto ley de presupuesto educación superior años 2011-2012. En http://www.universidadesestatales.cl/cue/sites/default/files/documentacion/informepresupuesto2012_concomentarios.pdf
- CINDA (2010) Transición entre la educación media y superior. Experiencias universitarias. Santiago de Chile
- CIPER Chile (2012). Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha por polémico contrato. En <http://ciperchile.cl/2012/01/31/sistema-de-acreditacion-universitaria-bajo-sospecha-por-polemico-contrato/>
- CNA (2012). Principios, Normas Legales y de Autorregulación Aplicables al Ejercicio de Cargo de Comisionado Nacional de Acreditación. Santiago, CNA, 18 de julio. En <http://www.cnachile.cl/wp-content/uploads/2012/07/PRINCIPIOS-NORMAS-LEGALES-y-DE-AUTORREGULACION.pdf>
- CONFECH (2011). Carta de la CONFECH al Presidente Sebastián Piñera. Santiago, 23 de Agosto.
- Dill, D. (2005). The public good, the public interest, and public higher education. En <http://www.unc.edu/ppaq/docs/publicvsprivate.pdf>
- El Mostrador (2011a). Las propuestas para la Educación que se han debatido en más de tres

- meses de manifestaciones. El Mostrador, Santiago, 24 de Agosto. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/24/las-propuestas-para-la-educacion-que-se-han-debatido-en-mas-de-tres-meses-de-manifestaciones/>
- Espinoza, O. (2002). The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh. Publicada en ProQuest Dissertation and Theses. Publication number: AAT 3078839. ProQuest document ID: 765190531. En <http://proquest.umi.com/pqdlink?Ver=1&Exp=02-25-2016&FMT=7&DID=765190531&RQT=309&attempt=1&cfc=1>
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011a). Acceso a instituciones de educación superior públicas y privadas: El caso de Chile. En J.J. Brünner & C. Peña (Eds.). El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado (pp.277-297). Santiago, Ediciones U. Diego Portales.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011b). La Crisis del Sistema de Educación Superior Chileno y el Ocaso del Modelo Neoliberal. En Barómetro de Política y Equidad, Nuevos actores, nuevas banderas (pp.94-133) (Volumen 3, Octubre). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. (204 pp.).
- Futuro Laboral (2011). Carreras por institución. En http://www.futurolaboral.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=29
- González, L.E., Espinoza, O. y Uribe, D. (1998). Disponibilidad y ocupabilidad de recursos humanos con estudios superiores en Chile. Informe de Avance. Primera etapa. Santiago, Mineduc.
- González, L.E. & Espinoza, O. (2011). El Rol del Estado frente a las Universidades Públicas y Privadas. En J.J. Brunner & C. Peña (Eds.), El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado (pp.249-276). Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- González, L.E. y Espinoza, O. (2012). Secuelas del movimiento estudiantil: Una evaluación preliminar. En Barómetro de Política y Equidad, A Mitad de Camino. Punto de no retorno, pp.104-121 (Volumen 4, abril). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- INJUV (2011). Sexta Encuesta Nacional de Juventud. En http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas_juventud
- Latorre, C.L., González, L.E. & Espinoza, O. (2009). Equidad en Educación Superior: Evaluación de las Políticas Públicas de la Concertación. Santiago, Editorial Catalonia/ Fundación Equitas. 245 pp.
- Meller, P. (2010). Carreras Universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación. Santiago, Editorial Uqbar.
- Meller, P. & Brunner, J. J. (2004). Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile: El rol de la información pública. Santiago, Ril Editores.
- Mineduc (2006). Ley 20.129 que establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En http://www.cnachile.cl/wp-content/uploads/2010/06/Ley_Aseg_Calidad.pdf
- Mineduc (2011). Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E). Santiago, Mineduc.
- Mineduc (2012). Informes financieros de instituciones de educación superior. Santiago, Chile, Mineduc .
- OECD (2010). Education at a Glance: OECD Indicators. En http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html
- Pérez, V. (2011). Rector Pérez sobre Presupuesto. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/10/680-400286-9-rector-perez-sobre-presupuesto-los-grandes-ganadores-son-los-planteles-privados.shtml>
- Pérez, X. (2011). Cuánto rentan las universidades en Chile: tradicionales y privadas con y sin fines de lucro. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/17/universidad-del-ministro-de-justicia-es-la-tercera-con-mayores-ganancias-de-todo-el-sistema-en-2009/> El mostrador, Santiago, 17 de Agosto de 2011

- UNESCO (2008). Conferencia Regional sobre Educación Superior de América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias, IESALC.
- Varas, A. (2011). Tocando fondo. Protesta ciudadana y desconcierto gubernamental. En Fundación Equitas, Barómetro de Política y Equidad N°3. Santiago, Fundación Equitas.