

# Educación Superior

4

# La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal

Oscar Espinoza

Luis Eduardo González <sup>1</sup>

## Resumen

El propósito del presente capítulo es analizar y discutir los orígenes del movimiento estudiantil chileno, iniciado en el mes de mayo de 2011, sus demandas y las respuestas que ha dado el gobierno. Con ello se busca identificar los aspectos que unen y distancian a los actores en conflicto y las proyecciones que se visualiza en el corto y mediano plazo. Metodológicamente, se apela a la estadística descriptiva como al análisis documental de fuentes impresas diversas. A partir de la evidencia analizada, el texto concluye con un conjunto de recomendaciones que, a nuestro juicio, permitirían terminar con la crisis que afecta al sistema terciario, incluyendo: (i) que el Estado regule y fiscalice la oferta de pre y postgrado tanto en términos de cobertura como de calidad; (ii) que garantice el acceso equitativo al sistema, a través del régimen de arancel diferenciado, asegurando gratuidad en el caso de los tres primeros quintiles; (iii) que incremente de manera sustantiva y progresiva el aporte basal a las universidades estatales; (iv) que la acreditación de instituciones, carreras y programas de postgrado esté radicada exclusivamente en una agencia estatal autónoma, y (v) que instaure un observatorio del empleo que provea información periódica y oportuna sobre empleabilidad y niveles de renta de los egresados del sistema en su conjunto.

## Presentación <sup>2</sup>

El texto se ha organizado en tres partes: en la primera, se ilustran elementos del contexto que permiten entender el origen del movimiento estudiantil, su evolución y algunos rasgos característicos del sistema en relación con los aspectos que está demandando el movimiento. En la segunda, se comparan las demandas de los estudiantes y las propuestas del gobierno, mientras que en la tercera parte, se resumen las propuestas de los autores.

## El contexto: Antecedentes generales del sistema y situación actual

En este primer apartado se esbozan los principales hitos que han caracterizado al movimiento estudiantil universitario iniciado en el mes de mayo del 2011, así como los rasgos del sistema postsecundario que permiten contextualizar las peticiones de los estudiantes. Para ello se apela a la estadística descriptiva como al análisis documental de fuentes impresas diversas (prensa, informes técnicos, publicaciones académicas, entre otros).

## Origen del movimiento estudiantil

Es importante destacar que los estudiantes secundarios mantienen el control de alrededor de 200 escuelas municipales y los universitarios tienen tomadas o mantienen paralizadas las actividades en alrededor de 27 universidades (las 25 universidades del Consejo de Rectores, CRUCH<sup>3</sup> y dos privadas). Más aún, en varias otras de las universidades privadas ha habido paralización ocasional de actividades y adhesión a las marchas a lo largo de todo el país. **El movimiento estudiantil está próximo a cumplir cuatro meses de paralización y ocupaciones, concitando un respaldo mayoritario de los académicos, las familias de los estudiantes y de la ciudadanía, en general, transformándose en un hito que ha ido desgastando gradualmente al gobierno de Piñera, y tornándolo cada vez más impopular.**

El gobierno y un sector del Parlamento no han sido capaces de responder a las demandas de los estudiantes, que en lo medular están 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 (y de otros sectores como salud y previsión social), como consecuencia de la implementación del modelo económico neoliberal. Dado ello, se ha ido acumulando un enorme descontento entre los estudiantes, profesores y apoderados, por considerar que la educación pública se ha debilitado significativamente y ya no es posible acceder a una educación de calidad,

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.

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

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 elevadísimo, 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 a nivel nacional accede a este tipo de establecimientos, que permite obtener buenos puntajes en las pruebas de selección y prácticamente garantiza el ingreso a la educación superior universitaria de mejor calidad. En efecto, una proporción muy importante de los estudiantes provenientes de estos establecimientos, copan año a año los cupos que ofrecen las universidades más prestigiosas en las carreras más demandadas del sistema.

Los universitarios, por su parte, demandan que el gobierno incremente sustantivamente los aportes basales (Aporte Fiscal Directo), de modo de revertir el enorme deterioro que han sufrido las universidades públicas en los últimos 30 años en materia de equipamiento, laboratorios e infraestructura, en general, a pesar que a contar del año 1998 se invirtieron 250 millones de dólares en fondos concursables, canalizados a través del Programa MECESUP (Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación Superior). Junto con ello, piden terminar con el lucro en las instituciones de educación superior privadas<sup>4</sup> e instaurar la gratuidad de la educación para quienes no puedan financiarla, tal como acontecía antes de la reforma de 1981.

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

A mediados del mes de mayo se comenzaba 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 la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) este año, la que tuvo lugar el jueves 12 de mayo.

El discurso presidencial del 21 de mayo no entregó mayores luces respecto a algunas demandas que venían haciéndose en el ámbito de la educación superior.

El movimiento estudiantil comienza a fortalecerse y a radicalizar sus posturas cuando a principios de junio, con la toma del Internado Nacional Barros Arana (INBA) y del Liceo Barros Borgoño, que luego serían emuladas por otros colegios emblemáticos municipales de la Región Metropolitana y del resto del país. Junto con ello, las federaciones de estudiantes de las universidades del

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.

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 la Alameda en Santiago, la cual fue replicada con masivas marchas a lo largo del país. desde entonces la masividad de las manifestaciones ha ido en aumento y el mundo político ha reaccionado con diversas propuestas para darle fin al conflicto.

El primer intento del gobierno de Sebastián Piñera para satisfacer las demandas estudiantiles fue la presentación de una lista 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 considerarla un conjunto de iniciativas que no iba acompañada de plazos, recursos ni procedimientos para ponerlas en práctica. Como consecuencia de ello se produjo la renuncia del ministro Lavín, quien fue cuestionado en el intertanto debido a su anterior vinculación como propietario de universidad privada sin aporte fiscal directo (Universidad del Desarrollo).

Posteriormente, la CONFECH presentó a fines del mes de julio al nuevo ministro de educación Felipe Bulnes, su contrapropuesta titulada *"Bases para un Acuerdo Social por la Educación Chilena"*.

El primer día de agosto Felipe Bulnes dio a conocer el documento *"Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la Educación Chilena"*, que fue nuevamente rechazado y el 17 de este mes desde la ciudad de Viña del Mar presentó las *"Medidas del Gobierno en Educación"*, con algunas iniciativas específicas que se discutirán en detalle en el segundo apartado de este capítulo. La CONFECH 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, 2011).

El día 3 de septiembre del 2011 el Presidente Piñera convocó a todos los actores involucrados en el conflicto una reunión en el Palacio de la Moneda, como una forma de acercar posiciones y facilitar el dialogo. La idea propuesta fue revisar el petitorio de los doce puntos demandados por la CONFECH sobre

”

**El movimiento estudiantil concita un respaldo mayoritario de los académicos, las familias de los estudiantes y de la ciudadanía, en general, transformándose en un hito que ha ido desgastando gradualmente al gobierno de Piñera, y tornándolo cada vez más impopular**

los que era posible lograr acuerdo, y llevar la discusión al Congreso Nacional en aquellos sobre los cuales existía disenso.

Todo este proceso ha estado acompañado de movilizaciones masivas a nivel nacional que en algunos casos han superado los 500.000 asistentes. El gobierno intentó en primera instancia transferir la discusión de los temas puestos en la agenda al Congreso Nacional, pero luego tras la radicalización del movimiento se vio obligado a iniciar un diálogo directo con los representantes de los estudiantes.

El detalle de la propuesta del gobierno y de los estudiantes universitarios se discute en el segundo apartado de este capítulo.

### Antecedentes para entender el conflicto

Las partes en conflicto, esto es, el gobierno y el movimiento estudiantil, se entramparon en un impasse que se explica porque los estudiantes, por una parte, demandan cambiar el modelo vigente desde el año 1981 asignándole al Estado un rol determinante en el control y regulación del sistema educativo. El gobierno de Piñera, por otra parte, ha cedido parcialmente a las demandas del movimiento estudiantil 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 acontece con algunos políticos vinculados a la Concertación de Partidos por la Democracia, incluyendo algunos parlamentarios.

**El actual cuestionamiento de los estudiantes al modelo educativo, y, consecuentemente, al modelo económico implementado desde el año 1981, está centrado en cuatro grandes ejes: financiamiento y gasto, lucro, calidad y acceso y equidad**

El actual cuestionamiento de los estudiantes al modelo educativo, y, consecuentemente, al modelo económico implementado desde el año 1981, está 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 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 plantea un cambio estructural más profundo, que apunta al actual sistema político-económico: la economía de mercado, la representación política y el estado subsidiario (Varas, 2011).

Como plantea Varas, "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 más poderosos grupos económicos 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 ha cuestionado la concepción de un Estado subsidiario exigiendo una educación gratuita y de calidad proporcionada por el Estado como un derecho universal exigible.

### *Financiamiento*

Siguiendo el planteamiento hecho en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe 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. Las universidades estatales y las privadas tradicionales que conforman las Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) reciben además aportes basales y otros beneficios por parte del Estado. Asimismo, los alumnos de las universidades del CRUCH 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. Paralelamente, los estudiantes de las entidades privadas tienen acceso a un tipo de crédito denominado Crédito con Aval del Estado (CAVAL) que es un crédito con 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 permite a las entidades bancarias otorgar créditos con un bajísimo riesgo de no cumplimiento. Estos créditos tienen en la actualidad una tasa del 5,6 %.

**En el terreno del financiamiento una de las demandas del estudiantado hacia el gobierno apunta a incrementar el gasto público en el sector educación, y en particular en el nivel terciario.** Junto con ello, propicia incrementar los aportes basales a las Universidades del CRUCH. La demanda de los estudiantes se justifica al observar los niveles de inversión que han impulsado los gobiernos en las últimas décadas que han estado muy por debajo de la inversión observada en países desarrollados y que han llevado a muchas universidades estatales a endeudarse con la banca comprometiendo parte de sus pasivos. El deterioro que han experimentado en materia de infraestructura, equipamiento, laboratorios y talleres es otra muestra del pobre apoyo que ha 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 en relación con el PIB que está muy por debajo de países como Dinamarca, Nueva Zelandia o Alemania, entre otros.

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 Zelandia	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 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, 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 Zelandia	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 dice relación con el sistema de créditos existentes en la actualidad y cuyo origen se remonta al año 1981. En efecto, para financiar los estudios superiores los estudiantes que egresan de la enseñanza media cuentan a la fecha, además de un conjunto heterogéneo de becas destinados a distintas poblaciones y 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),<sup>5</sup> y c) el crédito CORFO.

Dado que la proporción de becas en comparación con los créditos es 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.**

Sin lugar a dudas uno de los mecanismos de ayuda financiera que ha generado mayor rechazo es el Crédito con Aval del Estado, creado bajo la administración de Ricardo Lagos el año 2005 y que discrimina negativamente a los estudiantes

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

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 continuación, a modo de ejemplo, se realiza un ejercicio del costo final de tres carreras (Periodismo, Ingeniería Civil y Medicina) altamente demandadas por los estudiantes de enseñanza media considerando los distintos créditos existentes en el sistema (FSCU, CAVAL y CORFO) para financiar los estudios. Como se puede observar en las Tablas 3, 4 y 5 tomado como ejemplo el costo de una carrera en una universidad ubicada entre las 10 más prestigiosas del sistema, se puede constatar que para el caso de Periodismo el costo acumulado, sin considerar la inflación, asciende a 17,5 millones de pesos. El costo dos años después del egreso con el Fondo Solidario de Crédito Universitario (interés del 2%) es de 19 millones, con el CAVAL (asciende a 23 millones y con el crédito CORFO bordea los 26 millones). Este último equivaldría a una deuda de 165 sueldos mínimos<sup>6</sup> (lo que gana un trabajador en 14 años).

**En lo que respecta a la carrera de Medicina cuyo valor total es de 37 millones de pesos, el costo sube a 42 millones con el FSCU, a 53 millones con el CAVAL y a 60 millones con el crédito CORFO. Este último valor equivale a 381 sueldos mínimos (es decir, lo que gana un trabajador en 32 años de vida laboral)**

En el caso de Ingeniería Industrial el arancel neto total es de 21 millones en tanto que con el FSCU asciende a 23 millones tras dos años de egreso, a 28 millones con el CAVAL y a 32 millones de pesos con el crédito CORFO, este último equivale a 206 sueldos mínimos (lo que gana un trabajador en 17 años).

**En lo que respecta a la carrera de Medicina cuyo valor total es de 37 millones de pesos, el costo sube a 42 millones con el FSCU, a 53 millones con el CAVAL y a 60 millones con el crédito CORFO. Este último valor equivale a 381 sueldos mínimos (es decir, lo que gana un trabajador en 32 años de vida laboral).**

Para efectos de las asignaciones de créditos y becas, el Ministerio de Educación estableció un arancel promedio (denominado Arancel de Referencia) para las distintas carreras universitarias. Sobre esa base se asignan las ayudas estudiantiles, correspondiéndole a la institución en el caso del FSCU, o al propio estudiante en el caso del CAVAL, la cancelación de la diferencia entre el monto asignado por el MINEDUC y el arancel real.

Como se puede inferir de los datos antes esbozados, el nivel de endeudamiento que están adquiriendo los estudiantes y sus familias es elevadísimo y prácticamente impagable para una familia de clase media, más aún si hay más hermanos estudiando alguna carrera en el nivel terciario. Esta situación

<sup>6</sup> Un sueldo mínimo corresponde a 182 mil pesos, equivalente a 392 dólares (cambio estimado a 464 pesos por dólar).

explica el gran descontento social que hay en la actualidad, el cual se ha expresado en el movimiento estudiantil iniciado hace cuatro meses y en el apoyo que le ha brindado la ciudadanía en general.

Además de los créditos otorgados por el Estado, algunas universidades privadas han abierto su propio sistema de 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 ha cuadruplicado, su nombre está 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 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 los créditos con aval del Estado a través de los bancos, 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. PERIODISMO

CÁLCULO ARANCEL REAL				
Año	Arancel Real Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	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

  

CÁLCULO ARANCEL DE REFERENCIA				
Año	Arancel Referencia	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	1.934.009	2.135.302	2.539.675	2.841.694
Segundo año	1.934.009	2.093.434	2.404.995	2.631.198
Tercer año	1.934.009	2.052.386	2.277.457	2.436.294
Cuarto año	1.934.009	2.012.143	2.156.683	2.255.828
Quinto año	1.934.009	1.972.689	2.042.314	2.088.730
Acumulado a los 5 años		10.265.954	11.421.123	12.253.744
Acumulado un año después		10.471.273	12.060.706	13.234.043
Acumulado 2 años después		10.680.698	12.736.106	14.292.767

Nota: Interés compuesto anual.

TABLA 4. INGENIERÍA CIVIL INDUSTRIAL

CÁLCULO ARANCEL REAL				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	3.500.000	3.941.568	4.853.461	5.554.060
Segundo año	3.500.000	3.864.283	4.596.081	5.142.648
Tercer año	3.500.000	3.788.513	4.352.349	4.761.711
Cuarto año	3.500.000	3.714.228	4.121.543	4.408.992
Quinto año	3.500.000	3.641.400	3.902.976	4.082.400
Sexto año	3.500.000	3.570.000	3.696.000	3.780.000
Acumulado a los 6 años		22.519.992	25.522.409	27.729.812
Acumulado un año después		22.970.392	26.951.664	29.948.197
Acumulado 2 años después		23.429.800	28.460.958	32.344.052
Equivalente en sueldos mínimos tras 2 años de egreso	134	149	181	206

  

CÁLCULO ARANCEL DE REFERENCIA				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	2.043.218	2.300.995	2.833.337	3.242.330
Segundo año	2.043.218	2.255.878	2.683.084	3.002.158
Tercer año	2.043.218	2.211.645	2.540.799	2.779.776
Cuarto año	2.043.218	2.168.279	2.406.060	2.573.866
Quinto año	2.043.218	2.125.764	2.278.466	2.383.209
Sexto año	2.043.218	2.084.082	2.157.638	2.206.675
Acumulado a los 6 años		13.146.644	14.899.385	16.188.014
Acumulado un año después		13.409.576	15.733.750	17.483.056
Acumulado 2 años después		13.677.768	16.614.840	18.881.700

Nota: Interés compuesto anual.

TABLA 5. MEDICINA

CÁLCULO ARANCEL REAL				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	5.318.182	6.108.919	7.787.725	9.114.429
Segundo año	5.318.182	5.989.137	7.374.740	8.439.286
Tercer año	5.318.182	5.871.703	6.983.655	7.814.154
Cuarto año	5.318.182	5.756.571	6.613.310	7.235.328
Quinto año	5.318.182	5.643.697	6.262.604	6.699.378
Sexto año	5.318.182	5.533.037	5.930.496	6.203.127
Séptimo año	5.318.182	5.424.546	5.616.000	5.743.637
Acumulado a los 7 años		40.327.610	46.568.530	51.249.340
Acumulado un año después		41.134.162	49.176.368	55.349.287
Acumulado 2 años después		41.956.845	51.930.245	59.777.230
Equivalente en sueldos mínimos tras 2 años de egreso	237	267	331	381

  

CÁLCULO ARANCEL DE REFERENCIA				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	2.807.800	3.225.280	4.111.626	4.812.076
Segundo año	2.807.800	3.162.039	3.893.585	4.455.626
Tercer año	2.807.800	3.100.038	3.687.107	4.125.579
Cuarto año	2.807.800	3.039.253	3.491.579	3.819.981
Quinto año	2.807.800	2.979.660	3.306.419	3.537.019
Sexto año	2.807.800	2.921.235	3.131.079	3.275.018
Séptimo año	2.807.800	2.863.956	2.965.037	3.032.424
Acumulado a los 7 años		21.291.460	24.586.432	27.057.723
Acumulado un año después		21.717.290	25.963.272	29.222.341
Acumulado 2 años después		22.151.636	27.417.215	31.560.128

Nota: Interés compuesto anual.

## *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.

El sistema de educación superior chileno está conformado por universidades estatales, universidades privadas tradicionales que reciben aportes basales del Estado y universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados, todos ellos creados con posterioridad al año 1981. Por ley, las universidades son 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. En el país todas las entidades tanto estatales como privadas cobran a todos sus estudiantes valores que son relativamente similares.

Los dueños de las entidades privadas son de muy distintas 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 externalización 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, 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 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 6:

TABLA 6. RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS UNIVERSIDADES EN CHILE (2009)

INSTITUCIÓN	RENTABILIDAD (EN MILLONES DE PESOS)	GRUPOS O PERSONAS LIGADOS A LA PROPIEDAD
INACAP	17.329	Cámara de la Producción y el Comercio
U. Nacional Andrés Bello	14.523	Laureate
U. Autónoma de Chile	11.796	Familia de Teodoro Ribera (Actual Ministro de Justicia)
P. Universidad Católica de Chile	10.360	Iglesia católica
U. de Chile	4.027	Estado
U. Diego Portales	3.693	Fundación
U. Católica de Valparaíso	3.673	Iglesia católica
U. T. Federico Santa María	3.673	Fundación
U. C. Santísima Concepción	3.244	Iglesia católica
U. de Valparaíso	2.944	Estado
U. Santo Tomás	2.812	Juan Hurtado Vicuña
U. de los Andes	2.784	Opus Dei
U. Adolfo Ibáñez	2.429	Fundación A. Ibáñez
U. Mayor	2.409	Rubén Covarrubias y René Salamé (ex ministro de educación)
U. San Sebastián	2.402	Luis Codero, Ignacio Fernández, Alejandro Pérez, Marcelo Ruiz y Andrés Navarro
U. del Mar	2.077	Héctor Zúñiga, Raúl Baeza y Juan Vera
U. Central	1.817	En parte los propios académicos
U. Tarapacá	1.729	Estado
U. de Viña del Mar	1.626	Laureate
U. C. del Norte	1.542	Iglesia Católica
U. de la Frontera	1.432	Estado
U. Talca	1.064	Estado
U. Bernardo O´Higgins	1.060	Guillermo Garín, Julio Canessa y Jorge O´Ryan (militares retirados)
U. del Desarrollo	-17*	Joaquín Lavín (Ex ministro de Piñera, fue uno de los fundadores y propietarios), Hernán Buchi (ex ministro de Hacienda de Pinochet), Cristián Larroulet (Actual Secretario General de la Presidencia)
U. de Santiago	-4.547	Estado
U. de las Américas	-11.604**	Laureate

Fuente: Pérez (2011).

\* El saldo negativo del ejercicio financiero obedece a la compra de un nuevo campus.

\*\* Parte del saldo negativo se explica porque tuvo que castigar los créditos institucionales directos que no pudieron cancelar sus estudiantes.

## *Calidad*

Uno de los aspectos relevantes cuestionado por los estudiantes secundarios y universitarios en el último tiempo, 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 municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, así como entre establecimientos 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 dejando en evidencia las enormes desigualdades que existen en materia de formación las que se asocian naturalmente al tipo de establecimientos donde se matriculan los estudiantes primarios y secundarios.

**No puede dejar de mencionarse que las desigualdades se han ahondado en los últimos 30 años como consecuencia del modelo económico imperante y avalado por los distintos gobiernos que han regido los destinos del país en ese periodo y que han privilegiado abiertamente al sector privado en desmedro del sector público.** De ahí que, ya al inicio del ciclo escolar de cualquier estudiante, es posible inferir quien podría acceder a una educación de calidad en el nivel universitario. Ello, porque hay una correlación directa entre el tipo de establecimiento escolar al cual concurren los niños y jóvenes y el tipo de universidad a las que accederán una vez egresados de la enseñanza media. No obstante, 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 sólo 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 privadas<sup>7</sup> 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 prácticamente todas las universidades, no así los institutos y centros de formación técnica. Sin embargo, cambios recientes en la legislación permitieron que incursionaran entidades privadas de acreditación 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.<sup>8</sup>

Otro aspecto crítico que se aprecia en torno al sistema de acreditación dice relación con los conflictos de interés que existen en la actualidad entre algunas agencias de acreditadoras privadas e instituciones de educación superior. A modo de ejemplo, se pueden citar los casos de Agencia Qualitas que tiene vinculación con la Pontificia Universidad Católica y la Agencia Acreditadora de Chile que tiene relación con la Universidad Autónoma de Chile. A su turno, hay algunas agencias privadas que acreditan carreras y que disponen de entidades asociadas que operan en calidad de consultoras, las cuales hacen un acompañamiento y un apresto previo a la acreditación. Por ejemplo,

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

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

la agencia Akredita se relaciona con la consultora Akadémica. Ello ocurre porque existen vacíos legales. Como contraparte existen agencias asociadas a colegios o asociaciones profesionales, como es el caso de la agencia Acredita CI vinculada al Colegio de Ingenieros y la Agencia Acreditadora en Ciencias de la Salud (AASC), vinculada a la Asociación de Decanos de Facultades de Medicina.

Otro aspecto anómalo es que la ley 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.

### *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. En efecto, mientras el año 80 previo a la reforma no había IES no universitarias de carácter privado y por tanto no había matrícula, en el año 2009 las universidades privadas sin AFD, los CFTs y los IPs aglutinaban al 67% de la matrícula (Ver Tabla 8).

TABLA 8 MATRÍCULA DE PREGRADO EN EDUCACIÓN SUPERIOR (1980-2009)

TIPO DE INSTITUCIÓN	1980	1990	2009
Universidades	118,978 (100.0%)	127,628 (52.0%)	535.643 (64,1%)
Ues con aporte fiscal directo (CRUCH)	118,978	108,119	276.683
Ues privadas sin aporte fiscal directo	0	19,509	258.960
Institutos Profesionales (IP)	0	40,006 (16.3%)	189.597 (22,7%)
IP con aporte fiscal directo	0	6,472	0
IP sin aporte fiscal directo	0	33,534	162.848
Centros de Formación Técnica CFT	0	77,774 (31.7%)	110.007 (13,2%)
CFT sin aporte fiscal directo	0	77,774	110.007
TOTAL	118,978 (100.0%)	245,408 (100.0%)	835.247 (100%)

La cobertura en educación superior para el grupo etáreo comprendido entre los 18 y 24 años experimentó, igualmente, un aumento notable en los últimos 30 años. Tanto es así que en el lapso 1980-2009 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 (Ver Tabla 9). Sin embargo, a diferencia de lo que acontece en los 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.

TABLA 9 COBERTURA EN ES EN CHILE GRUPO ETÁREO 18-24 AÑOS (1980-2020)

1980	1990	2009	2020
7,5%	14,2%	39,7%	(Proyectada) 60,0%

Si bien en términos numéricos la cantidad de estudiantes en el sistema de educación superior ha aumentado notablemente, de 120 mil a poco más de 1 millón estudiantes en el periodo 1980-2011, la representatividad por quintil de ingreso no se ha modificado sustantivamente en las últimas dos décadas, como se observa en la Tabla 10.

TABLA 10 PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES MATRICULADOS ENTRE 18 Y 24 AÑOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR DEPENDENCIA DE LA INSTITUCIÓN Y QUINTIL DE INGRESO (1990-2006)

Quintil	1990		1996		1998		2003		2006	
	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas
I	7,4	5,6	9,2	7,8	8,4	7,1	7,9	7,9	11,7	8,4
II	11,9	13,2	14,2	12,1	13,9	13,7	15,4	11,1	15,3	12,9
III	19,8	21,9	19,3	17,2	18,6	20,3	19,1	18,4	19,9	18,4
IV	24,6	26,6	24,1	29,4	28,1	26,2	28,2	26,7	27,4	26,8
V	36,3	32,7	33,2	33,5	31	32,7	29,4	35,9	25,8	33,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: IES públicas incluye sólo a las universidades del CRUCH. IES privadas incluye a las nuevas universidades privadas, los institutos profesionales y los centros de formación técnica.

Fuente: Para los años 1990, 1996, y 1998 elaboración de Espinoza (2002) a partir de datos de la encuesta Casen. Para los años 2003 y 2006 elaboración de los autores sobre la base de la encuesta Casen.

En lo que respecta a 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 estudiante de menores ingresos, 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 11). 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 11 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR TIPO DE INSTITUCIÓN SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS (2003-2006)

TIPO DE INSTITUCIÓN	2003					2006					TOTAL	
	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V		
Ues Consejo de Rectores	7,0	13,6	19,3	26,8	33,3	100,0	11,0	14,0	18	27	30	100
Universidades Privadas Nuevas	4,9	5,9	13,2	25,0	51,0	100,0	6,0	9,0	13	28	44	100
Institutos Profesionales	6,3	12,8	22,4	30,4	28,2	100,0	8,0	15,0	24	28	25	100
Centros de Formación Técnica	16,0	22,5	26,9	17,1	17,2	100,0	10,0	17,0	23	24	25	100

Fuente: 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 12). 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 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 12).

TABLA 12 TITULADOS DESDE UNIVERSIDADES DEL CRUCH Y PRIVADAS (1996-2009)

CARRERA	TITULADOS 1996	TITULADOS 2009	MATRICULA 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, particularmente aquellos que están egresando de algunas universidades privadas nuevas. Ello está generando profesionales clase A, B y C con todo lo que esto 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 ocupabilidad 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.

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 demuestra 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, además, no pueden pagar las cuantiosas deudas contraídas con las instituciones de educación superior y con la banca.

Según cifras de la última encuesta del INJUV (2011), 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.

### *Rol del Estado e institucionalidad*

La Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, celebrada el año 2008 en Cartagena de Indias, Colombia emitió una declaración que fijó con claridad y detalle el carácter que debe evidenciar el sistema de educación superior y el rol que debe jugar el Estado frente a este nivel educativo. En esa perspectiva, se concluía:

*“La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad.*

**El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales 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 neoliberales que inspiraban el gobierno de la época, lo cual fue ratificado por la LOCE<sup>9</sup> en marzo de 1990. Dicha ley aseguró la continuidad del modelo educativo en los años posteriores.

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



En este esquema se enfatiza la libertad de enseñanza y que le corresponde al Estado fomentar el desarrollo científico y tecnológico y cautelar la fe pública. De acuerdo a ello, el Estado sólo debe intervenir cuando existe riesgo de contravenir estos principios o para subsidiar acciones que no concitan el interés de privados (González & Espinoza, 2011). No obstante aquello, 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 da mayor preferencia a la satisfacción de necesidades particulares de personas y empresas.

Es así como a partir de entonces, toda la legislación asociada al sistema de educación superior ha estado basada en los principios del neoliberalismo, sirviendo como pauta para guiar el funcionamiento de este sector.

## Comparación de las demandas de los estudiantes y las propuestas del gobierno

En este apartado se procede a comparar las propuestas hechas por el gobierno de Piñera en distintos momentos del conflicto y las propuestas formuladas por los estudiantes a través de la CONFECH.

La comparación se ha realizado en función de los siguientes criterios: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad, y rol del Estado e institucionalidad (Ver Tabla 13).

Tabla 13 COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPUESTA DEL GOBIERNO Y LA CONFECH

CRITERIOS DE COMPARACION	PROPUESTA DEL GOBIERNO	PROPUESTA DE ESTUDIANTES
Financiamiento	Fondo para la ES de US\$4.000.000	
	Creación de tres fondos concursables:	Aumento de los aportes basales de libre disposición a las universidades del CRUCH.
	a) Para calidad en formación de profesores;	
	b)Centros de innovación en ciencia y tecnología;	
	c) Apoyo de universidades regionales a su región	
	Reducción de tasa de interés del CAVAL del 5,6% al 2,0%	Terminar con el crédito con aval del Estado
	Reprogramación de deuda de los morosos (110.000 beneficiarios)	
Lucro	Publicación de FECU semestral de cada institución incluyendo ingresos, gastos y vínculos contractuales	Eliminación del lucro en todos los niveles

Calidad	Evitar los conflictos de interés entre agencias acreditadoras e instituciones de ES	Acreditación obligatoria para todas las instituciones de educación superior a través de agencias estatales
Acceso y equidad	Becas para 60% más pobre (quintiles 1, 2 y 3)	Avanzar en una representación más equitativa de la matrícula
	Reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles	Reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles en sus montos, cobertura y condiciones de postulación
	Promover el uso del ranking de egresados por establecimiento de EM para el acceso a la ES	Aplicación de propedéutico y pruebas de acuerdo a el área de especialización
Rol del Estado e institucionalidad	Crear una nueva Subsecretaría de ES y agencia de becas	El Estado debe ser garante y regulador de educación de calidad
	Crear Superintendencia de Educación Superior	
	Agilizar la gestión de las universidades estatales	
	Crear un sistema con 4 tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, privadas no tradicionales abriendo la posibilidad que entre estas existan con y sin fines de lucro	
		Creación de una red nacional de educación técnica pública

Fuente: MINEDUC (2011); Bulnes (2011); CONFECH (2011).

Previo a la comparación de las posturas de ambos actores, cabe señalar que este ha sido un proceso muy dinámico y que en el transcurso de las negociaciones se han producido cambios importantes, variando incluso los énfasis en los aspectos en discusión hasta el día de hoy.

## Financiamiento

Ambas propuestas coinciden en un aumento de los aportes del Estado a la educación superior. Mientras los estudiantes solicitan que se incremente los fondos basales a las universidades del CRUCH, el gobierno respondió inicialmente con una oferta de 75 millones de dólares para ofrecer más tarde 4.000 millones de dólares. Sin embargo, esta última oferta tenía como principal objetivo financiar las carteras vencidas del CAVAL (2.000 millones de dólares) en tanto que la diferencia estaba destinada a financiar los recursos adicionales que se proveerían para los programas de becas y créditos. Junto

con ello se pensaba canalizar parte de dichos recursos a las universidades del CRUCH a través de convenios de desempeño.

Al respecto, un estudio de la U. de Chile (Departamento de Economía, 2011) señala que el conjunto de iniciativas (reducción del CAVAL al 2%, aumento de becas y gratuidad para los alumnos de hogares más pobres, y, aumento de los aportes basales a las universidades del CRUCH, implicarían un incremento entre 0,14 y 0,44% del PIB en el nivel terciario.

TABLA 14. VALORACIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

ÍTEM	PORCENTAJE DEL PIB
Reducción de la tasa del CAVAL al 2%	0,08%
Aumento de becas en educación superior	0,06%
Gratuidad para los tres quintiles más pobres	0,28%
Aumento de los aportes basales	0,11%
Total	0,53%

Fuente: Berner, H., Gómez-Lobo, A., Hojman, D., Landerretche, O., Micco, A., Rodríguez, M.E. y Valenzuela, J. P. (2011).

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, de concretarse la reforma, 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 4).

Uno de los temas en discordia en la negociación entre estudiantes y gobierno dice relación con la entrega de aportes basales a las universidades del CRUCH, mientras la CONFECH está pidiendo incrementar dicho aporte al 50% aproximadamente, el gobierno está planteando crear tres fondos concursables que no necesariamente estarían vinculados a las universidades que reciben aporte fiscal directo. Es importante relevar que en la actualidad los aportes fiscales directos oscilan entre el 15% y 20% aproximadamente de la estructura de los ingresos de las universidades del CRUCH.

## ..... Lucro

**Los estudiantes solicitan que tanto los IPs como los CFTs pasen a ser instituciones sin fines de lucro, es decir, que reinviertan todos sus excedentes en el proyecto educativo.** Por otra parte, su petición implicaría ser más rigurosos en el control de las universidades, evitando que mediante algunos subterfugios, tales como el arriendo de infraestructura inmobiliaria

y servicios a terceros, se retiren recursos para propósitos ajenos al proyecto educativo.

Argumentan, a su vez, los estudiantes que no pueden destinarse fondos públicos a instituciones y personas que están obteniendo beneficios particulares.

En contrapartida, el gobierno ha sostenido que se debe respetar la ley vigente que establece que las universidades son instituciones sin fines de lucro pero el resto de las instituciones (IPs y CFTs) pueden lucrar. En relación a las universidades, el Ministro Bulnes ha indicado que habrá un control estricto que se expresaría, entre otros, en exigir a las instituciones la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU)<sup>10</sup> a fin de determinar a partir de los balances y resultados de los ejercicios financieros institucionales si ha habido lucro, en cuyo caso los sostenedores deberían enfrentar a la justicia.

## Calidad

En relación con la calidad el gobierno plantea la necesidad de evitar conflictos de intereses entre agencias acreditadoras e instituciones de educación superior. Por su parte, los estudiantes sostienen que la acreditación institucional de careras y programas sea llevada por agencias estatales independientes. Si bien en este aspecto hay un cierto consenso entre ambas propuestas, el gobierno ha comprometido la creación de una superintendencia de educación superior que vele por la calidad del sistema en su conjunto, pero no se ha pronunciado sobre la existencia de las agencias privadas. Ello implica que no se ha hecho un buen diagnóstico sobre la Ley de Aseguramiento de la Calidad en términos de implicancias y repercusiones. Los estudiantes además plantean que todas las instituciones de educación superior, incluyendo institutos profesionales y centros de formación técnica, se acrediten de manera obligatoria.

## Acceso y equidad

En este tema el gobierno ha propuesto proveer becas para los estudiantes de los tres primeros quintiles y existe la intención de perfeccionar el sistema de becas y ayudas estudiantiles hacia una mayor centralización. Se asume que esta propuesta es sólo para las universidades del CRUCH. Los estudiantes coinciden con la reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles, pero agregan que en ella se deben considerar los montos, la cobertura y las condiciones de postulación. Existen, sin embargo, aspectos poco claros. Por ejemplo, en el caso de la propuesta de gobierno no se ha especificado si las becas que se destinarían a los estudiantes cubrirían la totalidad o parcialmente el costo de los aranceles. Tampoco está claro si la diferencia entre el arancel de referencia sobre el cual se entregan las ayudas estudiantiles en la actualidad

<sup>10</sup> La Ficha Estadística Codificada Uniforme, también conocida por la sigla FECU, consiste en un informe mediante el cual las sociedades anónimas chilenas dan a conocer sus estados financieros a la Superintendencia de Valores y Seguros, la autoridad reguladora correspondiente. Tiene un formato estandarizado, debe presentarse trimestralmente, y debe incluir el Balance y el Estado de Resultado.

y el mayor valor que en la práctica cobran las universidades, estará cubierto por el Estado.

Al respecto en una entrevista concedida en el mes de agosto, el Presidente de la República señaló que esta diferencia no podría ser excluyente. En consecuencia, sostuvo que habría que analizar la fórmula para evitar que el estudiante de menores recursos no tenga que cancelar un costo adicional, como ocurre hoy día con el diferencial de aranceles.

El gobierno, además, ha propuesto a fin de fomentar la equidad en el acceso, promover el uso de la jerarquización de egresados por establecimiento de enseñanza media, mientras que los estudiantes están demandando la aplicación de programas propedéuticos y pruebas de acuerdo al área de especialización.

### ..... Rol del Estado e institucionalidad

En primer término, el gobierno plantea crear una nueva Subsecretaría de Educación Superior y una única agencia acreditadora de becas que centralice la asignación de este beneficio. En segundo lugar, propone crear la Superintendencia de Educación Superior destinada a velar por la calidad del sistema postsecundario en su conjunto y asegurar el fiel cumplimiento a las normativas vigentes. Frente a esto, los estudiantes sostienen la necesidad que el Estado sea garante y regulador de una educación de calidad como derecho social. Ello pasa por una modificación de carácter constitucional.

El gobierno, además, ha propuesto disponer de mecanismos para agilizar la gestión de las universidades estatales que hoy están sometidas a trabas burocráticas que dificultan su competitividad con las entidades privadas. Empero, no se ha propuesto un procedimiento concreto para ello.

Adicionalmente, el gobierno ha propuesto crear un sistema con cuatro categorías de universidades: las estatales, las tradicionales no estatales, las privadas no tradicionales con y sin fines de lucro, éstas últimas estarían excluidas de recibir fondos estatales. Ello implicaría modificar la legislación actual que prohíbe a las universidades tener fines de lucro.

Los estudiantes, a su vez, han propuesto crear una red nacional de educación técnica, con el objeto de subsanar la carencia existente en materia de una formación técnica profesional de calidad.

### —— Propuestas sobre los temas controversiales

En el marco del conflicto que se ha librado entre estudiantes y gobierno y tomando en consideración la falta de consenso para arribar a acuerdos en determinadas materias, se ha estimado pertinente entregar una propuesta sobre la base de antecedentes que permiten darle un sustento (empírico y documental) más sólido a la misma. Consecuentemente, en este apartado se resumen las principales propuestas de los autores en relación a cada uno de

los temas antes abordados, esto es: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad y rol del Estado e institucionalidad.

## Financiamiento

En esta materia cabe a lo menos proponer tres recomendaciones:

**1) Incrementar el gasto público en educación superior en relación al PIB pasando del 0,3% al 0,8%, acercándonos de este modo al gasto público promedio observable en países de la OCDE (1,0%).** Con ello será factible:

– Asegurar el acceso y gratuidad de jóvenes meritorios de los tres primeros quintiles a las universidades del CRUCH. Esta iniciativa de alguna manera supone reinstaurar el régimen del arancel diferenciado que existía hasta el año 1980.

– Mantener el sistema de créditos (FSCU y CAVAL). En el caso del FSCU para atender la demanda de todos los estudiantes de los quintiles cuatro y cinco que lo requieran. En el caso del CAVAL para suplementar la demanda de ayuda tanto de estudiantes que concurren a las universidades del CRUCH como a las universidades privadas. También debieran acceder a este crédito los estudiantes de CFTs e IPs que no puedan costear sus estudios. El acceso al CAVAL estará únicamente condicionado a la acreditación institucional.

– Reducir la tasa de interés del CAVAL del 5,6 al 2,0% anual, de manera de igualar la tasa exigible en el FSCU.

– Incrementar el aporte basal a las universidades del CRUCH. La idea es que el aporte basal se incremente al 50% de los ingresos institucionales en un primer momento en el caso de las universidades estatales para luego en un segundo momento incrementar dicho aporte al 70%. De ese modo, las universidades estarán en mejores condiciones para fortalecer tanto la docencia como la investigación. Junto con ello podrán acometer planes de actualización y jubilación de planta docente incorporando a profesionales jóvenes con estudios de doctorado y post-doctorado facilitando de paso el proceso de reinserción de capital humano altamente calificado.

Para incrementar el gasto público en educación existen al menos tres vías de financiamiento:

– Gravar con mayores impuestos a las transnacionales que poseen las grandes empresas del cobre. En tal caso, los recursos provenientes del cobre podrían emplearse como inversión inicial;

– Dar paso a una reforma tributaria que involucre fundamentalmente

a las grandes empresas que permita financiar las necesidades del sistema de educación superior de acuerdo a los parámetros previamente descritos<sup>11</sup>;

– Transferir parte del gasto reservado en defensa a Educación.

2) Suprimir el Aporte Fiscal Directo (AFI) por su carácter regresivo y redirigir esos recursos ya sea a programas de becas o bien al ítem de aportes fiscales directos.

3) Reinstaurar el régimen de arancel diferenciado de manera de asegurar gratuidad a los estudiantes de los tres primeros quintiles de ingreso que se matriculen en las universidades del CRUCH. Junto con ello, se recomienda la provisión de crédito para parte del cuarto quintil y en el caso del quintil más rico, que usualmente se asocia a estudiantes que provienen de colegios particulares pagados, se asume que serán capaces de autofinanciar su educación (el 22% de los estudiantes de las universidades del CRUCH provienen de colegios particulares pagados y el 43% de establecimientos particulares subvencionados, muchos de los cuales exigen aportes de los padres). Es posible que en casos especiales, estos estudiantes también pudieran acceder a crédito como en el caso de familias numerosas donde estudian varios hermanos<sup>12</sup>. Para implementar este sistema debe tenerse en claro que se requiere en cada institución de un sistema de control y seguimiento personalizado que permita verificar los antecedentes de los postulantes a créditos y becas, así como los posibles cambios de situación que se puedan dar a lo largo de la carrera.

## ..... Lucro

Como se dijo anteriormente, la legislación actual consagra que las universidades, a diferencia de los IPs y CFTs, han de ser instituciones sin fines de lucro. **En este contexto, es claro que debe haber un cambio en la legislación, de modo que todas las instituciones de nivel terciario, esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, sean sin fines de lucro.** Es indispensable, además, que se establezcan mecanismos para que aquellas instituciones que accedan a fondos públicos, den garantías que éstos se destinen solo a fines académicos. Por ejemplo, exigiendo que todas las instalaciones y equipamiento estén a nombre del sostenedor, que no exista terciarización de los servicios de apoyo a empresas relacionadas con

11 Un alto porcentaje de personas desembolsan más del 40% de sus ingresos en impuestos sin recibir ningún beneficio real de parte del Estado en el plano de la educación, la salud o la vivienda.

12 Solo para efectos conceptuales en relación al arancel diferenciado, se puede indicar que la formación tiene un costo que puede ser financiado por el estudiante, su familia o el Estado o una combinación de estos, pero todos los estudiantes sin excepción deben pagarlo. Conceptualmente, independiente de quien lo financie todos cancelan lo mismo y por tanto son iguales frente al derecho. En definitiva, este enfoque es idéntico operacionalmente al del arancel diferenciado que existió en Chile hasta el año 1981, pero en lo formal hace responsable a cada estudiante del costo total de su educación.

los dueños, que no se puedan establecer gastos no vinculados a lo académico y que exista una probidad reflejada en una absoluta transparencia de la información contable y financiera de la institución.

## Calidad

Las universidades son las responsables directas de la formación y perfeccionamiento continuo de los actuales y futuros cuadros docentes del país, lo cual tiene especial ingerencia en la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes en los distintos niveles del sistema escolar. Frente a esta responsabilidad de las universidades los datos indican que los egresados de las carreras de pedagogía no tienen la formación adecuada para su desempeño profesional, como lo muestran los resultados de la prueba INICIA.<sup>13</sup> Por otra parte, no todas las escuelas de pedagogía tienen un contacto más directo con el sistema escolar y, especialmente, con las escuelas más vulnerables. Se hace evidente que tanto las universidades como el Estado deben hacerse cargo de esta situación.

Frente a esta situación, a modo de propuesta, se puede señalar que: (i) las universidades deben responsabilizarse de los procesos de selección y admisión a las carreras de pedagogía, reclutando postulantes del mejor nivel académico posible;<sup>14</sup> (ii) deben establecer vínculos más estrechos con el sistema escolar, en particular con los sectores que presentan resultados más deficitarios, y, (iii) tanto las universidades como el Estado deben incrementar las oportunidades y facilidades para que estudiantes destacados puedan seguir carreras de educación.

En relación con el sistema de acreditación, y en particular con lo que acontece con algunas agencias privadas de acreditación, es posible constatar, como ya se ha mencionado, que:

a) hay agencias que tienen vinculación estrecha con consultoras; b) hay una directa relación entre algunas agencias privadas e instituciones de educación superior; c) la CNA no estaría regulando adecuadamente el funcionamiento de estas nuevas agencias; y d) hay desavenencias entre la CNA y el Consejo Nacional de Educación (CNE) -anteriormente Consejo Superior de Educación (CSE)- en relación a los procedimientos y estándares empleados en los procesos de acreditación<sup>15</sup>. A partir de las situaciones documentadas se torna necesario levantar la propuesta de **restablecer un sistema de aseguramiento de calidad liderado por una entidad pública autónoma que de garantías de seriedad,**

13 La prueba INICIA 2011 fue rendida en forma voluntaria por un total de 2111 egresados provenientes de 43 de las 59 universidades que ofrecen carreras de pedagogía. Los resultados indican que en la prueba de conocimientos generales hubo un 51% de respuestas correctas; en la prueba de matemáticas 42% en la prueba de lenguaje 55% en la prueba de conocimientos pedagógicos 46% y en vocabulario y ortografía solo un 2% logró un nivel aceptable (CEDUS, 2011).

14 Esto, al igual que la beca vocación de profesor podría resultar altamente regresivo aunque necesario, toda vez que motiva y premia a egresados de los mejores colegios (particular pagados, generalmente), excluyendo de paso a estudiantes de los quintiles más bajos.

15 Cabe señalar que el MINEDUC está licitando en la actualidad una evaluación externa internacional del sistema de acreditación vigente.



**imparcialidad y transparencia a todos los sectores y actores. De este modo, se coincide con una de las demandas de los estudiantes.**

El sistema de acreditación vigente debiera ser reformulado, pensando que el aseguramiento de la calidad ha de ser concebido como un proceso permanente al interior de las instituciones de educación superior y no una mera obligación o compromiso asumido con el fin de obtener la certificación a nivel institucional, de carreras o de programas. En esa perspectiva, se ve con buenos ojos el sistema imperante en EE.UU., donde la acreditación representa un proceso de carácter permanente que obliga a las instituciones a mejorar constantemente sus procesos de gestión y docencia. Ello supone un seguimiento y regulación continua de las agencias certificadoras respecto de las instituciones, carreras y/o programas, evitando así la calificación reflejada en el número de años de acreditación otorgado y que ha sido perversamente utilizada por las instituciones.

#### ..... Acceso y equidad

Se propone focalizar mejor la distribución de ayudas estudiantiles en términos de créditos y becas, estableciendo un sistema único de captura y selección de estudiantes que tendrá acceso a becas y créditos. En esa perspectiva, se sugiere establecer una entidad autónoma, con la independencia y la capacidad operativa necesaria.

La entrega de aportes especiales para programas de nivelación y acompañamiento, destinados a aquellos estudiantes con menores recursos culturales previos, que desarrollan algunas universidades,, constituye otra recomendación a considerar. Por otra parte, se plantea mejorar los apoyos de becas y créditos a los programas de formación de técnicos siempre que estén acreditados y cuenten con el adecuado control de calidad.

Se propone diseñar mecanismos de control del alza indiscriminada de aranceles, y establecer un sistema de información que permita tomar decisiones informadas sobre el costo de las carreras en las distintas instituciones.

Se recomienda perfeccionar los actuales sistemas de información vinculados a la calidad de las instituciones postsecundarias, así como las potencialidades ocupacionales que tendrán al término de sus carreras. Lo anterior está también asociado a los procesos de aseguramiento de la calidad de las instituciones postsecundarias dando garantías de al menos estándares mínimos para todos los estudiantes del sistema.

El mejoramiento de la equidad en el acceso requiere una mayor articulación entre la educación postsecundaria y la enseñanza media. En este sentido, se propone que, desde la educación superior, se realicen esfuerzos por abrir posibilidades a los futuros estudiantes de prepararse para el ingreso al sistema, adquiriendo previamente las competencias mínimas necesarias. En la misma línea de lo anterior, se sugiere en especial articular la posible continuidad entre estudiantes provenientes de la formación media técnico profesional que

ingresan a carreras cortas en los CFTs u otras instituciones de la educación superior.

Se recomienda, igualmente, fortalecer las distintas opciones de admisión y apoyo posterior al ingreso para estudiantes que postulan en condiciones desventajosas en comparación a los que provienen de establecimientos secundarios de elite. Varias de las experiencias que se han realizado en esta materia han sido exitosas y podrían extenderse en forma paulatina recibiendo para estos efectos fondos especiales, por ejemplo, transferidos desde el AFI.

Para lograr mayor equidad en la permanencia de todos los estudiantes, incluyendo aquellos provenientes de sectores más desaventajados, se propone incentivar cambios curriculares en las instituciones, estableciendo programas de nivelación de competencias, tutorías y una mayor flexibilidad curricular, para poder avanzar según la disponibilidad de tiempo del estudiantado y según sus características individuales.

Se propone estimular el establecimiento de programas de acompañamiento y seguimiento a alumnos de mayor vulnerabilidad potencial (socioeconómica, étnica, etc.), con el propósito de prevenir la deserción y el bajo rendimiento académico. En particular, se sugiere promover y generalizar las experiencias pilotos desarrolladas en algunas universidades.

No menos importante es que las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica establezcan algún plan de acción orientado a favorecer la articulación y continuidad de estudios, de modo que el día de mañana aquellos estudiantes que deseen proseguir y avanzar en materia de certificaciones, puedan concretar sus aspiraciones.

## ..... Rol del Estado e Institucionalidad

Uno de los aspectos más cuestionados por los estudiantes dice relación con el rol que debe jugar el Estado en la administración y regulación del sistema educacional. **En concordancia con ellos, se asume que el Estado debe jugar un rol preponderante tanto en la administración de la educación pública como en la regulación del sistema educativo en su conjunto.** Es insostenible mantener el actual régimen de "laissez faire" con un Estado totalmente pasivo y un mercado completamente desregulado.

El modelo implementado en los últimos 30 años, basado en un Estado subsidiario que interviene sólo cuando hay conflictos de gran envergadura y que deja todo en manos del mercado, ya no resiste mayor análisis. es inconcebible dada la situación de deterioro en que se encuentra la educación estatal continuar con ese esquema, puesto que cada vez se hace más necesaria la presencia del Estado en el manejo de una educación pública de calidad en sus distintos niveles.

Resulta insostenible el actual sistema de educación superior sin la presencia de IPs y CFTs de carácter estatal<sup>16</sup>. Por lo mismo, se propone la creación de un IP y un CFT de carácter nacional y estatal que provea una oferta de calidad y pertinente con las necesidades del país.

En el caso de la educación terciaria, el Estado debe por cierto asegurar que sus instituciones posean los recursos suficientes para desarrollar las actividades básicas que les corresponde por esencia, esto es, docencia, investigación y extensión. Por otra parte, el Estado a través de sus agencias, debería velar para que la oferta provista por el sector privado fuese igualmente de calidad y acorde con estándares pre establecidos para tal efecto.

Frente a esta situación se puede señalar que al Estado le corresponden funciones esenciales en relación con la educación superior, incluyendo: la función normativa, la función financiera, la función de gestión del conocimiento y la cultura y la función de supervisión y regulación (González & Espinoza, 1994, 2011).

### *La Función Normativa*

En este plano existe la necesidad de adoptar una orientación lo más clara posible, en la que se establezca una normativa no discriminatoria que, junto con promover la eficiencia y la competitividad, garantice un adecuado uso de los fondos públicos (González y Espinoza 1994). Es necesario, igualmente, facilitar por la vía legislativa, entre otros aspectos, el apoyo que deberán dar las universidades al desarrollo científico y la innovación tecnológica en áreas críticas para el desarrollo del país. Para ello, se propone propiciar -mediante cuerpos legales- acciones tendientes a lograr el propósito antes mencionado.

**En cuanto a la calidad, el Estado debería fortalecer sus atribuciones para el aseguramiento de la calidad de las instituciones, carreras y programas de posgrado. Con este propósito se debería perfeccionar la ley de aseguramiento de la calidad, de modo de responder efectivamente a los requerimientos que impone el actual sistema de acreditación.**

Para mejorar la eficiencia de las entidades del CRUCH, y en especial para las estatales, el Estado debería flexibilizar las normativas internas vigentes, de modo de hacerlas competitivas para su administración respecto de las universidades privadas.

Es necesario, a su turno, perfeccionar la legislación sobre el lucro de modo de evitar que, por medio de los subterfugios actuales, no se cumpla con el espíritu de la Ley General de Educación.

<sup>16</sup> Si bien varias universidades estatales por la vía administrativa han creado CFTs independientes que operan legalmente como entes privados.

### *La Función Financiera*

El Estado debe privilegiar la rentabilidad social por sobre los intereses privados para efectos del financiamiento del sistema terciario. En materia de eficiencia, se propone incrementar los aportes basales, pero sobre la base de una evaluación del desempeño. Del mismo modo, se sugiere focalizar de mejor manera los fondos estatales para cursar estudios de pregrado a los estudiantes de sectores más vulnerables. Asimismo, se sugiere crear una subvención especial a las universidades regionales, que permita que a través de todo el territorio existan iguales oportunidades de acceder a una educación superior de calidad.

### *La Función de Gestión del Conocimiento y la Cultura*

El Estado debiera asumir un mayor protagonismo en la definición de áreas prioritarias y en la articulación entre el sector productivo y el mundo académico, principalmente a través de sus ministerios. Por ejemplo, concatenando el financiamiento asociado a la innovación tecnológica que entregan los distintos ministerios con las capacidades potenciales que tienen las universidades estatales.

El apoyo que otorgue el Estado para innovación y desarrollo cultural debiera asociarse a criterios más bien de productividad, cuidando que este apoyo esté condicionado al cumplimiento de estándares de calidad. De igual forma, el Estado debe velar por un acceso equitativo a fondos estatales en el ámbito de la gestión del conocimiento y la cultura para todas las áreas, incluyendo por cierto las humanidades y las artes.

Es imprescindible incrementar la eficiencia de los fondos públicos, para lo cual se sugiere asignar recursos diferenciados para las distintas funciones universitarias, estableciendo proyectos y convenios de desempeño con resultados asociados a indicadores de eficiencia y productividad en función de prioridades específicas, particularmente, en el campo de la investigación y la extensión.

Asimismo, se plantea la posibilidad de otorgar apoyos a redes de universidades estatales en la línea de la gestión del conocimiento y la cultura. De este modo, se puede lograr una mayor sinergia de los recursos disponibles para la generación de innovaciones, y un incremento y mejor distribución geográfica de las actividades de extensión a todo el territorio nacional a través de universidades en regiones.

Se sugiere, por otra parte, estimular la generación de patentes asociadas a la investigación universitaria, promoviendo el desarrollo de instancias que faciliten las aplicaciones de la innovación y el registro de propiedad intelectual.

### *La Función de Supervisión y Regulación*

El Estado debiera asumir un rol más protagónico que el actual en términos de la supervisión y la regulación del sistema. Ello no debiera implicar una mayor burocratización de los procesos, sino por el contrario, un funcionamiento más ágil y expedito para ejercer las responsabilidades que le corresponden.

**Uno de los ámbitos donde esta función es más crítica, es en el aseguramiento de la equidad para todos los beneficiarios del sistema de educación superior. En esa línea, el Estado debería establecer una planificación indicativa con estímulos y diferentes formas de financiamiento que orienten el desarrollo del sistema de educación superior en su conjunto.**

En la misma perspectiva, la nueva ley de aseguramiento de la calidad debiera contemplar que el Estado requiera condiciones mínimas y equivalentes a las de la sede central para la apertura de cualquier nueva sede en el país, tanto en lo que respecta a infraestructura, como a equipamiento y recursos humanos.

Es indispensable que el Estado pueda intervenir para garantizar la calidad de la oferta educativa en programas no presenciales, en particular en aquellas carreras que involucran algún nivel de riesgo para terceros. Debiera también requerir que se entregue información completa y detallada de la matrícula, así como de las condiciones de desarrollo de dicha carrera y/o programa.

Con el fin de regular la oferta del pregrado, el Estado debiera instaurar un Observatorio del Empleo que permita tener antecedentes periódicos de empleabilidad y niveles de renta de los egresados del nivel terciario, ya que el actual sistema basado en los datos del pago de impuestos (Futuro laboral) es limitado.

Para consolidar el sistema terciario es imprescindible introducir mecanismos de regulación que, en el corto plazo, permitan establecer un mayor control sobre el mismo. De ese modo, será factible impedir que prosiga el crecimiento inorgánico y desmedido que se observa en la actualidad. Para ello, entre otras medidas, debiera insistirse en la propuesta de crear una superintendencia que vele por el adecuado cumplimiento de las normativas, así como también pueda acoger las demandas o solicitudes de los usuarios.

## **Bibliografía**

Berner, H., Gómez-Lobo, A., Hojman, D., Landerretche, O., Micco, A., Rodríguez,

M.E. y Valenzuela, J. P. (2011). Costos fiscales de una reforma integral de la educación en Chile. Departamento de Economía, U. de Chile. Trabajos de Investigación Políticas Públicas, TIPS N°9, Septiembre.

Bulnes, F. (2011). Gobierno lanza plan de cuatro puntos para destrabar conflicto. En La Tercera, 18 de agosto del 2011.

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/  
 CEDUS (2011). Resultados Prueba INICIA 2010 (Abril 2011). En <http://www.cedus.cl/?q=node/1662>
- CONFECH (2011). Carta de la CONFECH al Presidente Sebastián Piñera. Santiago, 23 de Agosto.
- 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&cf=1>
- Futuro Laboral (2011). Carreras por institución. En [http://www.futurolaboral.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=29](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. (1994). *Propuestas para la Modernización de la Educación Superior Chilena*. 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.
- injuv (2011). Sexta Encuesta Nacional de Juventud. En [http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas\\_juventud](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.
- 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](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.
- OECD (2010). *Education at a Glance: OECD Indicators*. En [http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,100.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,100.html)

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.

