

Educación Superior

4

La fragmentación del modelo y los escándalos

Oscar Espinoza Díaz *

Luis Eduardo González **

* Director del Área Política y Gestión Universitaria de Cinda

** Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF

Introducción

Ciertamente el movimiento estudiantil y las movilizaciones no han tenido la misma fuerza que en el año anterior. No obstante, como lo señala Díaz-Romero (2012: 1) "a través de ellas, la ciudadanía forzó al sistema político a enfrentar la disociación entre crecimiento y equidad, demandando mejorar la provisión de mecanismos de inclusión y presionando al Estado a la renovación y fortalecimiento de instituciones capaces de generar sinergias entre equidad social y legitimidad política".

Pero el movimiento estudiantil, que expresa en cierta medida el descontento popular con el sistema educacional imperante, ha estado un poco soterrado por los altos costos que tuvo que pagar durante el año pasado pero, a pesar de ello sigue demandando educación pública de calidad y gratuita, asumiendo que los cambios introducidos al sistema tanto por el gobierno como por los partidos políticos no apuntan a resolver el conflicto. Las "tomas" de establecimientos del año 2011 que se prolongaron hasta enero de este año, volvieron a reflotar a mediados del 2012 y en muchos casos fueron duramente reprimidas por la fuerza policial durante los desalojos. En el caso de la Universidad de Concepción fueron tomadas nuevamente todas las facultades durante el mes de octubre, apareciendo consignas de cambio que pregonaban la instalación de una universidad popular y con una amplia participación triestamental de académicos, estudiantes y administrativos. Ello hace vislumbrar el surgimiento de un movimiento estudiantil más radicalizado y más independiente de los partidos políticos actuales.

Un caso interesante de mencionar en este sentido es el de un grupo de estudiantes secundarios, liderados por un alumno de alto rendimiento que fue expulsado por su participación en el movimiento del 2011, quienes confeccionaron un documento con demandas y propuestas sólidamente fundadas, tanto así que el propio ministro aceptó escuchar sus planteamientos (Ahumada, 2012a).

”

Las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y 2012 colocaron diversos temas en la agenda pública, incluyendo el régimen de financiamiento, el lucro, la gratuidad, la equidad y la calidad de la oferta educativa. Sus planteamientos han obligado a las autoridades a revisar algunas normativas y políticas y a ser, consecuentemente, más rigurosos con el cumplimiento de la legislación vigente, en particular en relación con las universidades que están lucrando a costa de familias altamente vulnerables y de clase media

La entrada de Beyer en escena y el afianzamiento de los postulados neoliberales

El 29 de diciembre de 2011 asumió como Ministro de Educación Harald Beyer en remplazo del abogado Felipe Bulnes quien renunció a su cargo para hacerse cargo de la embajada en Washington.

El Ministro Beyer estudió ingeniería comercial en la Universidad de Chile y luego realizó un Doctorado en Economía en la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). En el año 1987 se incorporó como investigador al Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de los entes más representativos del pensamiento neoliberal chileno.¹ En el año 2006 formó parte del Consejo Asesor Presidencial de la Educación convocado por la presidenta Michelle Bachelet². En 2009 fue coordinador del área Educación de los grupos "Tantauco", desde donde se gestó el programa de gobierno para la candidatura presidencial del Presidente Piñera. Luego de la elección presidencial, en 2010, integró el Panel de Expertos para una Educación de Calidad y fue nombrado representante de la presidencia de la República en el Consejo Universitario de la Universidad de Chile (2010-2011).

Durante las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y 2012 se caracterizó por tener una opinión claramente contraria a la demandas de educación gratuita para todos, pero en ese entonces postulaba que las universidades con fines de lucro «nunca iban a ser buenas universidades» (Ahumada, 2012a).

Beyer es un tecnócrata de tomo y lomo que representa cabalmente el ideario de la alianza. Bajo ese precepto no ha tenido un diálogo fluido con los estudiantes porque los planteamientos de este sector van precisamente en la dirección contraria a la que busca implementar y consolidar el gobierno de Piñera. En una entrevista realizada a Jaime Retamal, académico de la Usach, este señalaba que "El ministro se muestra como un político excesivamente intransigente, no dialogante y frontal con todos los actores que algo tengan que ver con educación. Ninguno de los actores se ha salvado de sus fuertes palabras, que rozan las descalificaciones y eso la gente lo percibe de muy mala manera. En general, los personajes agresivos siempre son mal evaluados".

Posteriormente agrega: "... al ministro le falta calle, le falta ir a los colegios, conocer a los profesores que trabajan en ambientes vulnerables, le falta ir donde efectivamente las papas queman. Tal vez así él y sus números se humanicen de una buena vez". De hecho, ha criticado duramente a los rectores de las universidades tradicionales que se quejaron de la forma en

1 Durante su permanencia en el CEP escribió varios documentos sobre educación que reflejan su manera de pensar sobre el tema, entre los cuales se puede mencionar: "Una mirada a la educación chilena" (Agosto de 2007); "Subvención escolar y elección de colegio" (Septiembre de 2008); "¿Cambio o continuidad de las derechas? Trayectorias partidarias en Europa y las Américas" (Noviembre de 2008); "Ley General de Educación. Puntos salientes y nuevos desafíos (Mayo de 2009)"; "Las claves del éxito educacional finlandés (Mayo de 2010); y "Pruebas estandarizadas de desempeño en educación: La experiencia internacional y el caso chileno" (Abril de 2011).

2 Ver http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/autor_789.html

que se dieron a conocer los balances financieros de sus planteles y por no haberlos tomado en cuenta tanto en la discusión y en las propuestas relativas al futuro financiamiento universitario como en lo que respecta a las nuevas formas de selección de postulantes. Se enfrentó, de la misma forma, con los parlamentarios que hicieron ver el incumplimiento de la ley por parte de algunas universidades que aparecen lucrando, conforme se consignó en el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara (Carmona, 2012).

Pro otra parte, Francisco Figueroa ex vicepresidente de la FECH opinaba en relación al ministro que "su defensa a ultranza del lucro, en circunstancias que toda la evidencia empírica apunta a que el lucro atenta contra la calidad, y sus ataques a la educación pública, que más allá de su actual crisis goza de cierto respeto en la ciudadanía, lo hacen ver muy sometido a la derecha más retardataria. Su ninguneo al informe del lucro [elaborado por la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados] y sus ataques a los dirigentes estudiantiles y a los rectores fueron las peores movidas que pudo haber hecho" (Carmona, 2012).

Todo ello le ha significado al ministro Beyer que en la actualidad, según la encuesta "Adimark", sea el ministro peor evaluado del gabinete con un 26% de aprobación.

En este escenario turbulento y convulsionado, a comienzos de septiembre de 2012 se realizó una reunión entre el ministro y los dirigentes estudiantiles. Las distintas organizaciones presentaron sus distintos reparos a los proyectos que actualmente están en el Congreso. Previo al inicio del encuentro, el presidente de la FECH hizo un llamado a terminar con la "comedia de absurdos", en la que todos los sectores llaman al diálogo y nadie se sienta a conversar. Además, Gabriel Boric aprovechó para pedir a Beyer "hacerse cargo de lo que pide la mayoría". En la misma línea, el presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile (FEUC) pidió al ministro hacer caso omiso a las palabras del presidente Piñera que a través de una cadena nacional señaló que después de la aprobación de la reforma tributaria por el parlamento no había nada más que discutir de educación. El dirigente indicó a la salida de la reunión que hay que recordarle al presidente Piñera que estamos enfrentados a una aguda crisis del sistema educacional (The Clinic, 6 de septiembre, 2012a).

Las intervenciones del Ministerio de Educación en relación con la equidad

El Proyecto de Superintendencia

En noviembre del año 2011, como resultado de las presiones del movimiento estudiantil, el presidente de la república junto al entonces ministro de Educación Felipe Bulnes, firma el proyecto para crear una superintendencia

de educación superior.³ Se sostenía en la ocasión por parte del gobierno que dicha institución impediría el lucro de las universidades privadas y regularía su accionar en los distintos ámbitos. Se acotaba que la institucionalidad vigente no permitía desarrollar una correcta supervisión de las instituciones que componen el sistema de educación superior. Frente a esa propuesta, los estudiantes consideraban, que este organismo no cautelaría el interés público, sino que estaba pensado solo para "blanquear el lucro". Luego agregaban que si al Gobierno realmente le preocupara la calidad en la educación, debería entender que no es la Superintendencia el camino, sino la revisión de los estándares contenidos en la Ley General de Educación y otras normativas sectoriales. La Superintendencia de Educación Superior puede fiscalizar que esta normativa se cumpla pero si la normativa es débil y deja vacíos, la superintendencia hará una fiscalización deficiente (Serey, 2012).

El debate que generó el proyecto de superintendencia no solo se dio entre gobierno y oposición, sino que al interior de la propia coalición gobernante. Así, por ejemplo, ante algunos comentarios de Arturo Fontaine, Director del CEP, sobre el proyecto, el ministro de Educación le retrucó argumentando que las críticas no reflejaban una comprensión adecuada "de cómo funciona el mundo universitario moderno" aunque no entró en mayores detalles para rebatirlo (Carmona, 2012).

Casi todos los especialistas han coincidido en señalar que la Superintendencia de Educación Superior no es suficiente para impedir el lucro ni menos para cautelar la calidad, debido tanto a los vacíos legales del sistema como a los intereses particulares que están en juego incluso dentro del propio poder ejecutivo. En este sentido, el director del Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH) de la Universidad de Chile, sostuvo que "la esperanza no es mucha porque no queda claro quién va a supervisar". La solución más efectiva, agrega, es que el Estado retome su responsabilidad. Y luego señala en relación al modelo educativo chileno "que incluso la OCDE y el Banco Mundial han señalado que en el caso chileno el tema de la educación está excesivamente volcado al modelo de mercado y eso no tiene resultados en la calidad de la educación, aunque sí puede tenerlo indirectamente en el negocio, pero no en mejorar la calidad".

Por su parte, la ex directora del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), afirmó que la existencia de una superintendencia sería un mal menor para regular la situación actual donde el mercado predomina. Luego aseguró que la esperanza de cambiar la situación radica en medidas más estructurales, como reformar el sistema de acreditación, junto con la presión que puedan ejercer los movimientos sociales (Scheuch, 2012).

En este contexto, uno de los casos más paradigmáticos es el de la Universidad del Mar, que a pesar de todas las irregularidades detectadas (incumplimiento de compromisos financieros, no pago de remuneraciones a docentes y funcionarios,

3 El mentado proyecto aún se encuentra en el Congreso y no se visualiza en el futuro cercano su posible tramitación.

docentes sin títulos profesionales para ejercer, precaria infraestructura, falta de convenios con campos clínicos para el ejercicio de prácticas, entre otras) por un tiempo prolongado solo ha recibido una solicitud de cierre en fecha reciente de parte del Ministerio de Educación al Consejo Nacional de Educación (CNED) a fines de octubre del año 2012. El CNED tiene un plazo de hasta seis meses para pronunciarse frente a la solicitud del Mineduc para lo cual se encuentra analizando los antecedentes entregados por esta cartera. En el intertanto, alrededor de 18.000 alumnos (de los cuales el 42% se encuentra estudiando carreras en el área de la salud) y sus familias, cuatro mil docentes y cientos de administrativos se encuentran en total incertidumbre.

La situación anterior refleja la total desregulación en la que se encuentra inmerso nuestro sistema de educación superior. No es concebible desde ningún punto de vista que una universidad oferte carreras mayoritariamente del área salud cuando ni siquiera se cuenta con las dependencias apropiadas para realizar las prácticas y tampoco se dispone de académicos idóneos (como se ha comprobado públicamente en varios casos a partir de las denuncias efectuadas por los estudiantes de dicha institución) que puedan ejercer una docencia responsable y de calidad que garantice una formación idónea de los futuros profesionales que egresarán de esa casa de estudios.

El Financiamiento a la Educación Superior y la Reforma Tributaria

El gobierno de Piñera ha insistido hasta la saciedad durante el conflicto con los estudiantes que para financiar parte de sus demandas es crucial aprobar la reforma tributaria. Con su aprobación se podría, entre otras cosas, financiar la reducción de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado que constituye una de las mayores transformaciones propuestas por el Ejecutivo, pero que no apunta en la dirección demandada por el estudiantado. Se trata más bien de una medida correctiva del modelo económico vigente que sigue privilegiando al sector privado en desmedro del sector público. En este caso puntual, el gobierno planteó:

“En el caso específico de educación, lo que nos interesa es avanzar rápidamente con el CAE. Este es un proyecto que rebaja la tasa de interés a los estudiantes que han obtenido créditos a tasas del 5,7 % a 6%, a una tasa del 2%, y además les otorga la posibilidad de efectuar pagos contingentes al nivel de ingresos una vez que hayan egresado. Eso significa que nadie más va a pagar en el futuro más del 10% de sus ingresos” (The Clinic, 10 de Septiembre, 2012).

La reducción de la tasa de interés en el caso del CAE trajo consigo un cuestionamiento de otros créditos, particularmente del crédito CORFO, donde los deudores solicitaron al gobierno de Piñera igualar a los intereses de otros créditos estatales.⁴ En ello estuvieron de acuerdo incluso algunos parlamentarios de gobierno como la senadora Ena Von Baer, quien insistió

4 En la actualidad el crédito CORFO considera un interés de 8%.

en la necesidad de avanzar "para terminar con el sistema discriminatorio que hemos tenido" e hizo un llamado al Gobierno para que la tasa del crédito CORFO fuera rebajada también al 2% (Prensa Parlamentaria Valparaíso del 16 de octubre de 2012), lo que ocurrió en el mes de noviembre.

El 4 de Septiembre del 2012 se despachó en la Cámara Mixta la ley de reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo que implica un alza del impuesto de primera categoría a las empresas, la disminución del impuesto a las personas (concentrado en los tramos con ingresos entre \$535.000 y \$2.779.000); la reducción del tributo de timbres y estampillas y la reliquidación de los impuestos de segunda categoría; crédito al impuesto global complementario por gastos presuntos en educación de hasta \$100.000 por hijo para familias con tope de ingreso de \$1.490.000 mensuales, sin distinción de establecimiento; el aumento del impuesto al tabaco y la entrega en una cuota de un bono a propietarios de taxis y colectivos para mitigar el impacto de las alzas en los precios de los combustibles (Senado de Chile, Departamento de Prensa, 2012).

Este proyecto, que fue promocionado por el gobierno como una ayuda a la clase media y en respuesta a las demandas sociales, en nuestra opinión y en la de algunos críticos no representa más que "un ajuste tributario insuficiente que no resuelve los principales problemas que agobian al conjunto de la sociedad, postergando una vez más la imperativa discusión social sobre cuál es la forma de recaudar y de gastar los fondos que mejor se ajusta al rol y tamaño que desean los ciudadanos para su Estado" (Valdevenito, 2012). Todo ello se da en un sistema tributario que es complejo, injusto e ineficiente. La reforma tributaria no entrega los recursos suficientes para financiar una educación gratuita y de calidad, mantiene las exenciones y tratos especiales que permiten a los dueños del capital la creación de empresas de papel mediante las cuales disfrazan retiros de utilidades como gasto personal y beneficia a la población más adinerada del país.

..... Discusión del Presupuesto del Sector Educación del año 2013

El Gobierno presentó al parlamento para su tramitación el proyecto de presupuesto del sector educación para el año 2013. El proyecto en cuestión consigna un monto total de 12.800 millones de dólares, suma que representa un incremento de un 9,4% con respecto al presupuesto del año anterior. Para educación superior el presidente Piñera indicó que se triplicaría el número de becas, pasando de 118.000 beneficiarios en el año 2009 a 314.000 en 2013 (The Clinic, 19 de octubre, 2012). Lo que no se especifica por parte del gobierno es que las becas en su mayoría no permiten cubrir el costo real de las carreras, dado que ellas son asignadas en función del arancel de referencia que en la mayoría casos está por debajo del arancel real de las carreras. Ello supone que las familias de la mayoría de los estudiantes que obtengan alguna beca deberán endeudarse con algún tipo de crédito para solventar el costo de las carreras.

En relación a estas cifras, el Diputado Socialista Carlos Montes expresó lo siguiente: “El proyecto de ley es muy malo y no genera los consensos básicos”, agregando que “la educación pública es fundamental para Chile, y quienes no la quieren que lo digan con franqueza”. Además, aseguró que “el deterioro de la educación pública es acelerado y hay que asumir esta crisis”. En esa línea, aseguró que “pareciera que algunos quieren que ya no queden colegios municipales para recién discutir la nueva institucionalidad” (La Tercera, 19 de octubre, 2012).

El Vicepresidente ejecutivo del Consejo de Rectores, José Manuel Zolezzi, por su parte, acotó que el proyecto de ley de presupuesto refuerza el carácter privatizador de la educación superior y no da respuesta al conflicto estudiantil. El rector de la USACH insistió en la necesidad de incrementar los aportes basales a las universidades tradicionales que realizan más del 90% de la investigación científica y tecnológica en el país (La Nación, 23 de octubre del 2012). Argumentó, además, que se necesita un plan especial de salvataje de las universidades tradicionales sustentado en un mismo desafío: el fortalecimiento a la educación pública. Ello, dado que una cantidad significativa de recursos fiscales ha ido fundamentalmente fluyendo hacia la demanda y no a la oferta. Se requiere que las universidades públicas aumenten la matrícula. Pero también es indispensable que se incrementen los recursos basales de modo que las universidades públicas puedan cumplir con el rol social que les asigna la sociedad y que las distinga de las universidades privadas (La Tercera, 19 de octubre, 2012).

Los estudiantes, a su turno, indicaron que el proyecto de presupuesto del año 2013 no daba respuesta a las demandas elementales del movimiento estudiantil e insistieron que con dicha iniciativa de ninguna manera se lograría revertir la crisis que enfrentaba la educación pública del país. A su juicio la propuesta del presidente Piñera no hace otra cosa que afianzar la privatización del sistema, en el entendido que la educación continua siendo concebida como un bien de consumo y como un negocio. (La Tercera, 19 de octubre, 2012).

Tanto los rectores, los estudiantes universitarios y los parlamentarios de distintos sectores coinciden en que es necesario incrementar sustantivamente

”

Beyer es un tecnócrata de tomo y lomo que representa cabalmente el ideario de la alianza. Bajo ese precepto no ha tenido un diálogo fluído con los estudiantes porque los planteamientos de este sector van precisamente en la dirección contraria a la que busca implementar y consolidar el gobierno de Piñera

el monto asignado por el gobierno en el presupuesto de educación 2013 y que se revierta la tendencia de no apoyar a la educación pública que ha predominado en Chile desde que se implementó la reforma estructural del año 1981. En opinión de los estudiantes, el Gobierno ha respondido hasta ahora con ofertas de créditos más baratos, más becas y la reforma tributaria que se debate en el Congreso, pero se niega a introducir los cambios estructurales que demanda el sistema para ofrecer una educación pública gratuita y de calidad (The Clinic, 19 de octubre, 2012c).

Requerimiento de informes financieros a las instituciones de educación superior

El Ministerio de Educación, dada la presión del movimiento estudiantil, implementó una medida efectista para transparentar parcialmente los balances y estados financieros de las instituciones de educación superior frente a la opinión pública. Con ello, el gobierno quiso dar una señal de mayor control y fiscalización aunque ésta claramente es una medida que no permite determinar si las instituciones están lucrando. Los documentos solicitados a las instituciones contemplaban un Informe Financiero Auditado, la Ficha Estadística Codificada Uniforme de Educación Superior (FECU ES) y la Declaración de Responsabilidad de Veracidad de la Información. Estos antecedentes buscan transparentar, en parte, los datos en relación a la situación financiera institucional, de los directivos, los socios, los accionistas y también pretende recabar información de las instituciones relacionadas a las distintas instituciones de educación superior (por ejemplo, las empresas inmobiliarias), con el propósito de verificar la solvencia y viabilidad de estos proyectos educativos (La Tercera, 4 de julio de 2012).

En palabras del ministro Beyer "la idea de dar a conocer los datos es transparentar información relevante para los distintos actores del sistema y reflejar el panorama general financiero de la educación superior, dando a conocer ingresos, resultados e inversión" (Melo, 2012). La información fue remitida por 156 de los 173 planteles de nivel terciario los que en conjunto albergan el 96,5% de la matrícula del sistema. Las 17 instituciones que no presentaron o entregaron de forma incompleta los estados financieros fueron sancionadas con multas en dinero (hasta 100 Unidades Tributarias Mensuales). Entre las entidades sancionadas se encuentra una universidad estatal y una privada. Los datos muestran que las instituciones de educación superior tuvieron ingresos por un total de USD \$5.487 millones de dólares con una matrícula cercana al millón de estudiantes. De estos ingresos, dos tercios provienen del gasto en el que incurren las familias para financiar los estudios de sus hijos y un tercio corresponde a aportes del Estado (Melo, 2012).

No hay que olvidar que Chile ostenta el triste record de ser el país con la educación superior más costosa en el planeta donde el financiamiento de la misma radica de preferencia en la familia.

Sensibilidad frente al lucro

La preocupación por el lucro ha permeado también en ciertos sectores de la derecha liberal. Arturo Fontaine, director del Centro de Estudios Públicos (CEP), por ejemplo, planteó en medio del conflicto que “lo que se ha hecho es lucrar y engañar a la juventud -sobre todo a la más modesta- con una promesa que la universidad, en muchos casos, no puede cumplir”. A lo anterior, citando a Atria (2012). Fontaine agrega que la discusión no es sobre el lucro en sí sino sobre la educación provista con fines de lucro lo cual es el punto esencial. Acto seguido acota: “El punto que se da, de manera encubierta, es un lucro por actividades no universitarias. Por ejemplo, el arriendo de inmuebles. O sea, un empresario inmobiliario se esconde detrás de la careta de una fundación sin fines de lucro para realizar un negocio inmobiliario (Fontaine, 2012)

El ministro Beyer, en cambio, como era lógico esperar, es bastante más cauto al señalar que “Hasta ahora sólo hay sospechas de que existe el lucro” y luego acota: “Yo no quiero actuar sin una investigación que diga que efectivamente hay lucro. No tengo ningún problema en aplicar la ley, pero uno tiene que ser muy responsable (El Dínamo, 10 de septiembre de 2012).

Según Beyer, el gobierno no tiene antecedentes de que se viole o no la ley. Por lo mismo, no se puede sostener fehacientemente que las universidades estén lucrando, puesto que no se ha comprobado por la justicia u organismos fiscalizadores que ello esté ocurriendo. Se debe asegurar que existan prohibiciones efectivas de lucro en las universidades, aunque a la fecha no se dispone de antecedentes que permitan concluir que se está transgrediendo la ley (Soychile.cl, 2012).

Al referirse a la delicada situación que aqueja a la Universidad del Mar, a raíz de las denuncias del rector Urrutia, indicó Beyer:

“Lo que ocurre en Chile es que el marco regulatorio es muy débil. Hay una prohibición de lucro, pero es muy difícil de verificar y hasta ahora sólo hay sospechas de que existe el lucro. Yo diría que los antecedentes que existen hay que evaluarlos, estudiarlos y analizarlos. No hay que confundir las cosas porque la legislación en Chile permite una serie de cosas, como las transacciones entre partes relacionadas. Nosotros creemos que eso es un error, que debe regularse o sencillamente cortarse. Pero uno tiene que ser muy cuidadoso porque lo único que podemos hacer es revocar el reconocimiento oficial y cancelar la personalidad jurídica. Con eso se va todo el esfuerzo que han hecho los estudiantes. Yo no quiero actuar sin una investigación que diga que efectivamente hay lucro. No tengo ningún problema en aplicar la ley, pero uno tiene que ser muy responsable” (Ahumada, 2012b).

En la misma perspectiva, frente a las denuncias de Patricio Basso (ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA), de que algunas universidades estarían lucrando, el ministro Beyer argumentó:

“- Lo que él hizo fue un balance que nos envió por oficio reservado, que es la obligación legal que tiene que hacer la comisión. Nosotros estamos investigando con informes encargados a expertos, le pedimos una explicación a las universidades involucradas y cuando los informes lo digan, si hay necesidad de aplicar sanciones vamos a aplicarlas y si no, esto va a ser un documento público. Ahora, la afirmación del señor Basso está basada en un balance financiero. Yo no soy experto en eso, leo ese balance y veo que hay una situación que no es razonable desde el punto de vista de lo que es una universidad, pero lo que corresponde es investigar” (Ahumada, 2012b).

Informe de la Cámara de Diputados sobre el lucro

Luego de siete meses de recabar información y de intenso debate, por 7 votos a favor y 6 votos en contra la Comisión de la Cámara de Diputados que investigaba la existencia del lucro en la educación superior, aprobó el informe que posteriormente fue debatido y rechazado en la sala.

El informe identifica a seis universidades que han incurrido en distintas irregularidades y no responden al requisito legal de ser corporaciones educacionales sin fines de lucro. Se trata de las Universidades de Las Américas, Andrés Bello, Viña del Mar, (del grupo Norteamericano Laureate), Santo Tomás (del grupo Hurtado), UNIACC (del grupo Apollo) y del Desarrollo. Entre las irregularidades detectadas se cuentan: los altos sueldos que se pagan a miembros del directorio o ejecutivos importantes; y la externalización de servicios relevantes (medida por la cual las utilidades de la universidad que no pueden retirarse, sí pueden pagarse a las empresas relacionadas -sociedades espejos- desde donde sí pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios o en el directorio de la institución donde se han incorporado familiares de los controladores, con el objeto de repartir un mismo ingreso entre distintos contribuyentes disminuyendo la base imponible) (Melo, 2012).

El Diputado Rodrigo González al comentar el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara sostenía: “Lo más importante es que la comisión tiene la convicción de que existe lucro en las universidades de las que se recibió información y éste se manifiesta de forma evidente. Puede decirse que el lucro es una práctica continua y frecuente de las universidades a través de diversos mecanismos. Se construyó un sistema sobre la base del lucro, donde la educación fue concebida como un bien de consumo. Se burló la confianza pública, se crearon carreras, unidades y actividades que eran todas guiadas por el afán del lucro” (El Mostrador, 19 de Junio de 2012). González también apuntó al Estado y a mecanismos como el CAE (Crédito con Aval del Estado) como engranajes importantes de este jugoso negocio, argumentando que el Estado dejó de cumplir su función, tolerando y avalando un sistema que se reprodujo sin intervenir ni cumplir con la función que la constitución política le otorgaba.

Por su parte, la diputada Alejandra Sepúlveda -quien también formó parte de la comisión- puntualizó que la investigación permitió concluir que un número importante de instituciones han estado lucrando por largo tiempo (al menos durante los últimos veinte años) lo que puede constatarse a partir del análisis de antecedentes de distintas inmobiliarias vinculadas a las universidades, de inversiones, de sociedades y nombres de directivos que se repiten. Concluye Sepúlveda que el informe es muy categórico y que no se descarta que este sea un *modus operandi* masivo al interior de las universidades privadas (El Mostrador, 19 de junio de 2012).

Pero también hubo legisladores alineados con el oficialismo que, a pesar de que la información consignada en el informe era contundente, no estuvieron de acuerdo con lo que en él se concluía por estimar que tiene sesgos. Así por ejemplo, la parlamentaria de la Alianza, María José Hoffmann (UDI), señaló que en la actualidad existen universidades públicas amparadas en el Estado que también lucran, tal como acontece, por ejemplo, con el DICTUC de la Pontificia Universidad Católica, por lo que es imprescindible regularlas. Una opinión similar fue la vertida por el Diputado Gustavo Hasbún (UDI) quien manifestó que se perdió todo tipo de objetividad al mencionar solamente a algunas universidades y no a todas las que estarían lucrando. A su vez, hubo diputados de la coalición de gobierno como Romilio Gutiérrez (UDI) que postularon la necesidad de endurecer la legislación vigente de manera de impedir que las universidades puedan lucrar. En esa dirección, interpellaron al Ministro de Educación para "que se establezcan sanciones ejemplares" para aquellos que están infringiendo la ley (El Mostrador, 19 de junio de 2012).

Para los diputados, en general, es indiscutible que el lucro cruza todos los gobiernos desde el año 1981 en adelante y la Comisión Investigadora no descartó que esta sea una práctica más generalizada en la industria de la educación superior del país, según el congresista Alberto Robles.

El presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), tampoco estuvo ajeno a las conclusiones del informe y al debate generado en torno al mismo, indicando sobre el particular: "Hay responsabilidades claras, hay gente que va a tener que responder, hay ministros que van a tener que responder, incluyendo el señor Larroulet y el señor Lavín. No fue mencionada la Universidad Autónoma, pero sería interesante que el ministro de Justicia, Teodoro Ribera, señalara cuál es la estructura financiera de la universidad. Y de pedir a que se cumpla la ley, ahora vamos a pasar a una nueva fase que es pedir transformar la legislación" (Candia, 2012). En el Gobierno, según Boric, han apostado porque la aprobación del informe no es importante. El objetivo es simplemente desplegar su agenda independiente de los costos, sin preocuparse por generar consenso con todos los actores del debate" (Carmona, 2012). Por esta razón es que los estudiantes universitarios pidieron en el año 2011 que se investigara esta situación ante Contraloría, pero no tuvieron éxito.

Es evidente y ha sido ampliamente documentado en el pasado que hay numerosas instituciones de educación superior, principalmente universidades

privadas, que son controladas por grupos económicos, algunos de cuyos miembros han ocupado o están sirviendo cargos de ministros y otros de relevancia en los anteriores gobiernos y en el actual (Monckeberg, 2007). Quizás ello explica que el Informe de la Comisión Investigadora, finalmente, no fuera aprobado por la sala en pleno.

El Caso de la Universidad del Mar y la insensibilidad de los mercaderes⁵

La Universidad del Mar fue fundada en 1988 por el capitán de marina Héctor Zúñiga y el ingeniero comercial Raúl Baeza con un capital inicial de \$2.000.000. Acto seguido se incorporaron a la dirección superior, Mauricio Villaseñor, Sergio Vera, Carlos Galdámez y Luis Molina para a crear la Corporación Educacional sin fines de lucro Universidad del Mar. A poco andar fundaron la primera sociedad vinculada con fines de lucro (Inmobiliaria del Mar S.A), a la que más tarde se les sumaron varias otras como la Sociedad Centro de Estudios de Negocios y Comercio Exterior Ltda., la Sociedad Inmobiliaria Vera Ltda., el Centro de Creatividad y Desarrollo Integral Ltda. y Educación a Distancia Ltda., entre otras, llegando a tener 85 sociedades vinculadas por las cuales sus controladores retiran utilidades en lugar de reinvertirlos en el proyecto educativo que es lo que mandata la ley vigente (Figueroa, Guzmán & Riquelme, 2012).

En 2002 la Universidad del Mar obtiene su autonomía plena lo que le permite crear nuevas sedes y carreras sin la supervisión del Consejo Superior de Educación pasando de 3.900 alumnos, a casi 9.000 estudiantes al año siguiente y a más de 20.000 un quinquenio después, habiendo abierto 18 sedes en varias ciudades del país, las cuales quedaron bajo la tutela de algunos de sus controladores.

En opinión del Ministro Harald Beyer el grave problema que afecta en la actualidad a la Universidad del Mar se explica, fundamentalmente, por dos razones: en primer lugar, desde que la Universidad alcanzó la autonomía no tuvo fiscalización alguna. Creció inorgánicamente y eso no puede ser. El sistema de acreditación tiene que autorizar ese crecimiento de sedes y asegurarse de que la calidad es la misma con la que se acreditó. Además, el proceso de acreditación institucional dejó mucho que desear. No es posible que un miembro de la CNA pueda prestar una asesoría a la universidad, pero curiosamente la legislación lo permitía (Ahumada, 2012b).

En segundo término, el patrimonio de la Universidad se reduce en la actualidad a los documentos de pago girados por sus estudiantes. Prácticamente, ninguna de sus sedes son propias sino que están arrendadas a las sociedades

5 Algunos antecedentes consignados en este apartado fueron extractados de una investigación periodística realizada por Juan Pablo Figueroa, Juan Andrés Guzmán y Gregorio Riquelme publicada en CIPER del 30 de julio del 2012. Ver <http://ciperchile.cl/2012/07/30/las-pruebas-de-como-lucraron-los-duenos-de-la-universidad-del-mar-i/>

inmobiliarias de sus sostenedores al igual que casi todo su mobiliario y equipamiento el que también fue vendido en diciembre del 2011 a las empresas de sus dueños. Por otra parte, la Universidad tiene deudas cuantiosas con sus empleados y con entidades bancarias. Esa situación motivó la renuncia de uno de sus rectores (Urrutia) debido a que la Universidad habría privilegiado el pago de los arriendos adeudados a uno de los controladores de una sede en lugar de cancelar las remuneraciones de los académicos y funcionarios.

A pesar de los hechos, situaciones y artimañas empleadas por los controladores de distintas universidades privadas (algunas de las cuales fueron reseñadas previamente) y que dejan en evidencia que se está lucrando, no es fácil probarlo legalmente ya que, por ejemplo, no hay ninguna exigencia de patrimonio propio para las universidades y es complejo determinar si los arriendos y la tercerización de servicios tienen sobreprecio.

La Universidad del Mar tiene en la actualidad cuatro investigaciones en su contra. Una es administrativa por haber establecido un contrato con un ex presidente de la CNA (Eugenio Díaz) mediante el cual se le cancelaría \$60 millones por lograr la acreditación institucional, más bonos que dependían de la cantidad de años que lograra acreditarse (Riquelme, 2012).

Otra es de carácter judicial por negociación incompatible y cohecho frente a la misma situación anterior para lo cual se está investigando el proceso por el cual la Universidad fue efectivamente acreditada.

La tercera dice relación con una denuncia del anterior rector señalando que la institución privilegiaba el pago de los arriendos a sociedades que los benefician en vez de pagar sueldos y cumplir con las leyes sociales de sus trabajadores.

La cuarta corresponde a una querrela por estafa que interpusieron inicialmente 34 alumnos a la cual se sumaron con posterioridad muchos más jóvenes, por incumplimiento de los servicios educacionales que han recibido. La querrela fue presentada el pasado 29 de junio y unos días después fue declarada admisible (Figueroa, Guzmán & Riquelme, 2012).

Recientemente, el 29 de octubre del 2012 el Ministerio de Educación solicitó al Consejo Nacional de Educación el cierre de la Universidad del Mar y la revocación de su personalidad jurídica, lo cual por una parte deja incólume a las sociedades vinculadas y, por otra, implicará resolver el problema de los miles de estudiantes que con un enorme sacrificio personal y de sus familias confiaban en obtener un título profesional en una entidad acreditada.

Aseguramiento de la calidad

Existen varios aspectos y situaciones donde se han observado cambios significativos en el ámbito del aseguramiento de la calidad y la acreditación.

En primer lugar, cabe mencionar la situación del anterior presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y representante de las instituciones privadas en la CNA (Eugenio Díaz) quien fue denunciado por la Contraloría General de la República por celebrar un contrato de prestación de servicios (asesoría) con la Universidad del Mar donde se estipulaba que se le pagaría un monto de 60 millones de pesos por la acreditación institucional y bonos de compensación en función de los años de acreditación otorgados a la universidad. Dada la gravedad de la acusación su caso fue llevado a la justicia ordinaria y le fue solicitada la renuncia a su cargo de consejero y de presidente (subrogante) de la Comisión Nacional de Acreditación.

Si bien se trata de un caso aislado, sin duda deteriora la confianza de la ciudadanía en el sistema de aseguramiento de calidad y abre sospechas sobre posibles complicidades y situaciones reiterativas. Como consecuencia de ello y otras situaciones, el sistema de aseguramiento de la calidad se ha ido deslegitimando ante la sociedad por lo que se torna urgente introducir cambios al sistema que permitan re-posicionar el sistema y devolver la confianza a todos los actores involucrados. Uno de ellos podía ser el nombramiento de los consejeros de la CNA a través del Servicio de Alta Dirección Pública.

En segundo término, atendiendo que se había detectado ciertas incompatibilidades en los funcionarios y pares evaluadores, desde el MINEDUC se enviaron a las agencias acreditadoras y a todos los organismos pertinentes un conjunto de directrices para evitar conflictos de interés.

En tercer lugar, la propia Comisión Nacional de Acreditación estableció un conjunto de normas y principios para sus consejeros de manera de evitar episodios como el ya descrito (CNA, 2012).

Adicionalmente, la CNA comenzó a solicitar para la acreditación institucional un proceso de evaluación financiera detallada realizada por una aseguradora de riesgo independiente.

En quinto término, llama la atención la no acreditación por parte de la CNA de dos entidades privadas pertenecientes a controladores internacionales que no fueron acreditados en primera instancia. En primer lugar, está el caso de la Universidad de las Artes y Ciencias de la Comunicación (UNIACC) del Grupo Apollo y la Universidad Internacional SEK de propiedad de un consorcio español. Si bien ambas universidades apelaron el dictamen de la CNA ante el CNED, solo la Universidad Internacional SEK logró re-acreditarse lo que nuevamente puso en entredicho al sistema por cuanto se percibe que la CNA y el CNED actúan con distintos parámetros para evaluar aun cuando disponen de la misma documentación y antecedentes. Este tipo de incongruencias, obviamente, no contribuye a consolidar el sistema de aseguramiento de la calidad pues deja en evidencia a lo menos dos situaciones: a) la subjetividad que en ocasiones prima al momento de dictaminar si una institución es acreditable o no; y b) los conflictos de interés que permean a nuestra institucionalidad.

Llama la atención, igualmente, la situación que aqueja a la Universidad del Mar que si bien fue acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación, debido a diversas denuncias de irregularidades formuladas en los últimos meses por los estudiantes, un ex rector de esa casa de estudios (Raúl Urrutia) y el ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación (Sr. Patricio Basso), fue sometida a un proceso de investigación/auditoría y como ya se ha detallado con anterioridad se solicitó su cierre por parte del Ministerio de Educación.

Otro aspecto que constituye una tarea pendiente para el gobierno y para el afianzamiento del sistema de aseguramiento de la calidad dice relación con el compromiso establecido por el Ministerio de Educación de convocar a una licitación internacional para evaluar el sistema de aseguramiento de la calidad chileno, la cual se inició en fecha reciente.

Un hecho que no pasó desapercibido y que ha traído coletazos varios fue la destitución del Secretario Ejecutivo de la CNA, Patricio Basso, por parte de la Comisión en pleno. Tras la salida de la CNA, Basso denunció presiones de algunos grupos económicos detrás de universidades privadas y la omisión de al menos dos denuncias de lucro en instituciones de educación superior que el mismo presentó al Mineduc cuando aún era Secretario Ejecutivo de la CNA. Basso responsabilizó a través de una declaración pública a "la Comisión Nacional de Acreditación, el Gobierno y los intereses privados de algunos grupos dueños de universidades privadas" de haberse "coludido para hacerlo callar". Sostuvo, que se había verificado que existía lucro en al menos dos planteles, la UNIACC y la Universidad Santo Tomás, a través de préstamos a empresas relacionadas "sin reajustes, intereses ni plazos".

Según Basso, el 12 de junio de 2012 le envió desde la CNA al ministro Harald Beyer un oficio reservado denunciando esta situación, sin recibir respuesta alguna hasta la fecha. Planteó, asimismo, que el jefe de la División de Educación Superior del Mineduc (Juan José Ugarte), mostró su disconformidad con la minuta financiera porque "ésta no había sido conocida previamente por la institución" (The Clinic, 2012b).

Comentario final

Como se desprende de los antecedentes expuestos, las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y 2012 colocaron diversos temas en la agenda pública, incluyendo: el régimen de financiamiento, el lucro, la gratuidad, la equidad y la calidad de la oferta educativa. Sus planteamientos han obligado a las autoridades a revisar algunas normativas y políticas y a ser, consecuentemente, más rigurosos con el cumplimiento de la legislación vigente, en particular en relación con las universidades que están lucrando a costa de familias altamente vulnerables y de clase media.

Los estudiantes han prolongado un movimiento que adquiere ribetes de histórico y han puesto en jaque al gobierno de Piñera evidenciando un descontento generalizado de la sociedad chilena frente al funcionamiento del sistema educacional en general y del sistema de educación superior, en particular. Aun cuando solo han obtenido respuestas parciales a sus demandas, el movimiento sigue plenamente legitimado ante la ciudadanía. Como consecuencia de las demandas, la aplicación de criterios más estrictos de supervisión y la mayor atención que la sociedad toda y el gobierno ha puesto en el funcionamiento del nivel terciario ha permitido detectar debilidades que en algunos casos han derivado en escándalos que conllevan a un cuestionamiento mayor del modelo de mercado imperante en Chile.

Aun cuando el modelo económico y educacional se mantiene prácticamente inalterable en sus fundamentos esenciales y las autoridades gubernamentales lo defienden a ultranza, es cada vez más evidente que se han generado fisuras que pueden ser precursoras de cambios más estructurales en el mediano plazo.

Bibliografía

Ahumada, Ricardo (2012a). Carlos Alarcón: el estudiante tras el Compendio Cones que sorprendió a Harald Beyer. En *The Clinic*, 06 de Septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/06/carlos-alarcon-el-estudiante-tras-el-compendio-cones-que-sorprendio-a-harald-beyer/>

Ahumada, Ricardo (2012b). Entrevista a Harald Beyer: "Nadie discute que el lucro en la educación superior sería ilegal, pero hay que demostrarlo". *The Clinic*, 10 de Septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/10/nadie-discute-que-el-lucro-en-la-educacion-superior-seria-ilegal-pero-hay-que-demostrarlo/>

Atria, Fernando (2012). *La Mala Educación: Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago, Editorial Catalonia-Fundación CIPER.

Candia, Javier (2012). Comisión comprueba lucro en cinco universidades privadas. En radio. uchile.cl, 18 de Junio. En <http://radio.uchile.cl/noticias/157344/>

Carmona, Alejandra (2012). Harald Beyer: la caída. *El Mostrador*, 10 de Septiembre. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/09/10/harald-beyer-la-caida/>

CNA (2012). Principios, normas legales y de autorregulación aplicables al ejercicio del cargo de comisionado. Aprobado en sesión N° 575 del 18 de julio. Santiago, CNA.

Díaz-Romero, Pamela (2012). Brechas de equidad y movilizaciones sociales en Chile: el rol de la educación superior. Documento de trabajo. Santiago, Fundación Equitas.

El Dínamo (2012). Harald Beyer y Educación Superior: "Hasta ahora sólo hay sospechas de que existe el lucro". *El Dínamo*, 10 de Septiembre. En <http://www.eldinamo.cl/2012/09/10/harald-beyer-hasta-ahora-solo-hay-sospechas-de-que-existe-el-lucro/>

El Mostrador (19 de Junio, 2012). Informe de comisión investigadora de la Cámara. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/06/19/grupo-laureate-hurtado-y-universidad-de-ministros-de-pinera-entre-establecimientos-que-lucran/>

Figueroa, Juan Pablo, Guzmán, Juan Andrés & Riquelme, Gregorio (2012). Pruebas de cómo lucraron los dueños de la Universidad del Mar. En *CIPER*, 30 de Julio. En <http://ciperchile.cl>

cl/2012/07/30/las-pruebas-de-como-lucraron-los-duenos-de-la-universidad-del-mari/

Fontaine, Arturo (2012). Vamos a Tener un Ejército de Profesionales de Papel. En CIPER, 25 de Junio. En <http://ciperchile.cl/2012/06/25/>

La Nación (23 de Octubre, 2012). Zolezzi: Presupuesto "refuerza carácter privatizador" de educación superior. En <http://www.lanacion.cl/zolezzi-presupuesto-refuerza-caracter-privatizador-de-educacion-superior/noticias/2012-10-23/121222.html>

La Tercera (4 de Julio, 2012). Mineduc: 17 instituciones de educación superior no entregaron estados financieros. En <http://salud.latercera.cl/noticia/educacion/2012/07/657-470345-9-mineduc-17-instituciones-de-educacion-superior-no-entregaron-estados-financieros.shtml>

La Tercera (19 de Octubre, 2012). Consejo de Rectores, Confech y parlamentarios advierten que presupuesto 2013 no da respuesta al conflicto estudiantil. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/10/657-489203-9-consejo-de-rectores-confech-y-parlamentarios-advierten-que-presupuesto-2013-no.shtml>

Melo, Fabiola (2012). Comisión de diputados detecta siete universidades con irregularidades. La Tercera 19 de junio. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/06/657-467415-9-comision-de-diputados-detecta-siete-universidades-con-irregularidades.shtml>
Mönckeberg, María Olivia (2007). El Negocio de las Universidades en Chile. Santiago, Ed. Debate.

Prensa Parlamentaria Valparaíso (16 de Octubre de 2012). Lllaman al Ejecutivo a igualar la tasa de deudores Corfo con el de estudiantes beneficiados con CAE. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20121016/pags/20121016122021.html

Riquelme, Gregorio (2012). Ministro Beyer: "Nos gustaría que Eugenio Díaz renunciara". En Ciper, 23 de Marzo de 2012. En <http://ciperchile.cl/2012/03/23/ministro-beyer-%E2%80%9Cnos-gustaria-que-eugenio-diaz-renunciara%E2%80%9D/>

Scheuch, Macarena (2012). Expertos aseguran que Superintendencia de Educación será "insuficiente". Radio Universidad de Chile, Miércoles 13 de Junio. En <http://radio.uchile.cl/noticias/156542/>

Senado de Chile, Departamento de Prensa (4 de septiembre, 2012). A ley propuesta sobre reforma tributaria tras ser despachada en su último trámite. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20120904/pags/20120904160122.html

Serey, Esteban (2012). Una Superintendencia que blanquea el lucro. CIPER, 3 de Julio. En <http://ciperchile.cl/2012/07/03/una-superintendencia-que-blanquea-el-lucro/>

Soychile.cl (2012). El ministro Harald Beyer dijo que aún no existen antecedentes de lucro en universidades. En <http://www.soychile.cl/Santiago/Sociedad/2012/08/30/116014/El-ministro-Harald-Beyer-dijo-que-aun-no-existen-antecedentes-de-lucro-en-universidades.aspx>

The Clinic (2012a). Eloísa González: "El diálogo con el ministro Beyer está definitivamente quebrado". En The Clinic, 6 de Septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/06/elois-gonzalez-el-dialogo-con-el-ministro-beyer-esta-definitivamente-quebrado/>

The Clinic (2012b). Ex secretario ejecutivo de la CNA dice que el Mineduc no pescó dos denuncias de lucro en universidades. En The Clinic, 24 de Agosto. En <http://www.theclinic.cl/2012/08/24/ex-secretario-ejecutivo-de-la-cna-dice-que-el-mineduc-no-pesco-dos-denuncias-de-lucro-en-universidades/>

The Clinic (10 de Septiembre, 2012c). Beyer tras comité político: "Concordamos que es importante avanzar rápidamente con el CAE". En <http://www.theclinic.cl/2012/09/10/beyer-tras-comite-politico-concordamos-que-es-importante-avanzar-rapidamente-con-el-cae/>

The Clinic (19 de Octubre, 2012). Rectores, estudiantes y universitarios piden al menos US\$ 250 millones más para educación. En <http://www.theclinic.cl/2012/10/19/rectores-estudiantes-y-universitarios-piden-al-menos-us-250-millones-mas-para-educacion/>

Valdevenito, Sebastián (2012). Sistema tributario chileno: complejo, injusto e ineficiente. The Clinic, 11 de Septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/11/sistema-tributario-chileno-complejo-injusto-e-ineficiente/>