

# Educación Superior

5

# Promesas incumplidas en Educación Superior bajo el gobierno de Piñera

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

El propósito del presente capítulo es analizar el cumplimiento de las promesas programáticas de la administración de Sebastián Piñera. Para ello se recurrió a distintas fuentes de información, incluyendo el seguimiento que se ha realizado durante el periodo de gobierno. Se tomó como base los planteamientos contenidos en el programa presidencial y de las declaraciones de autoridades de gobierno los cuales se contrastaron con evidencia empírica.

El documento se ha organizado en cuatro apartados. Tras la introducción, se presentan las promesas del candidato y las declaraciones del Jefe de División de Educación Superior al asumir sus funciones en el primer año de gobierno. A continuación, se ilustran acciones implementadas y sus resultados, incluyendo los aspectos financieros, lo referido al lucro, lo que dice relación con la calidad, lo vinculado al acceso y la equidad, y lo que respecta a los cambios acaecidos en cuanto al rol del Estado. Posteriormente, se desarrolla un breve análisis en que se contrasta las propuestas con los logros y sus potenciales proyecciones en caso que se mantuviera la misma coalición de gobierno tras las elecciones presidenciales de noviembre de 2013.

**En el programa inicial de la administración de Piñera no se priorizaba el fortalecimiento de la educación, pero el movimiento estudiantil consiguió colocar en la agenda de gobierno y del congreso nacional las demandas asociadas a dicho sector.**

**Los aspectos en discusión puestos en la palestra por el movimiento estudiantil y que suscitaron el conflicto con el gobierno de Piñera eran fundamentalmente cinco: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad, y el rol del Estado**

## Las promesas de Piñera

Durante su campaña presidencial, el entonces candidato Sebastián Piñera planteó un conjunto de medidas que formaban parte de su programa de gobierno, destacando las que se enumeran a continuación:

- Dar becas a los estudiantes de primer año que tuvieran necesidades socio-económicas y retirarlas progresivamente
- Dar ayuda preferencial a carreras con alta valoración social y bajos ingresos
- Acortar la duración de las carreras

- Ampliar el programa MECESUP en cobertura y en recursos con posterioridad al año 2011
- Incrementar el financiamiento basal sobre la base de indicadores de desempeño
- Revisar y reformular el Aporte Fiscal Indirecto
- Apoyar a las universidades estatales para su renovación organizacional (Michell, 2009).

Por su parte, algunos meses después al asumir Juan José Ugarte como Jefe de la División de Educación Superior en los inicios del Gobierno de Piñera, puntualizaba otro conjunto de medidas que complementaban las ya enumeradas. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- Crear una nueva institucionalidad que agrupase a las universidades públicas y privadas en reemplazo del CRUCH
- Establecer un sistema único de créditos y becas
- Modificar el Programa de Becas Chile
- Fortalecer los estudios de postgrado
- Reformular el sistema de financiamiento de las universidades
- Promover el financiamiento de proyectos institucionales a través de fondos concursables
- Proveer más y mejor información sobre la acreditación de las universidades tanto a los postulantes como a sus familias.
- Dar un trato especial a las universidades del Estado (Ugarte, 2010; Piñera, 2010).

De igual modo, Ugarte manifestaba su preocupación por otros aspectos no abordados en profundidad, tales como la formación de técnicos de nivel superior y su vinculación con la formación técnico profesional de nivel medio.

## **Acciones del gobierno de Piñera**

Los cambios más significativos que se llevaron a cabo durante la gestión de Piñera fueron contestatarios a la presión ejercida por el movimiento estudiantil y social durante los años 2011 y 2012. En consecuencia, las medidas adoptadas no respondieron al programa original del gobierno. En la práctica, en el programa inicial de la administración de Piñera no se priorizaba

el fortalecimiento de la educación, pero el movimiento estudiantil consiguió colocar en la agenda de gobierno y del congreso nacional las demandas asociadas a dicho sector.

Los aspectos en discusión puestos en la palestra por el movimiento estudiantil y que suscitaron el conflicto con el gobierno de Piñera eran fundamentalmente cinco: a) financiamiento; b) lucro; c) calidad; d) acceso y equidad, y e) el rol del Estado. En los párrafos siguientes serán discutidos cada uno de ellos.

En un primer momento de las negociaciones entre los dirigentes estudiantiles y el gobierno, y, con el ánimo de descomprimir el ambiente, se buscó desde el gobierno lograr un consenso con las diversas fuerzas políticas del país. Se estableció de esta forma el "Protocolo de Acuerdo" generado el año 2011 con la participación de parlamentarios de la Concertación y de la Alianza por el Cambio, tendiente a producir algunas mejoras en el sistema de educación superior, particularmente en lo concerniente a la equidad y la calidad de la educación ofertada en este nivel (Espinoza & González, 2011).

Cabe destacar que en el "Protocolo de Acuerdo" suscrito por los estudiantes y el gobierno, se consignaron algunas propuestas, tales como:

*"Se estudiarán mecanismos de mejora al sistema de acreditación de instituciones de educación superior, en particular para el caso de carreras de pedagogía, con medidas que permitan comparar instituciones según sus resultados en la acreditación y sus resultados en la prueba de egresados de pedagogía, así como eventuales consecuencias para quienes no cumplan con los estándares mínimos exigidos.*

*Se estudiará, en el marco del proyecto que crea el examen de excelencia profesional docente, la instauración de un piso mínimo para la habilitación de los futuros egresados de pedagogía que quieran desempeñarse en el sector subvencionado, así como la pertinencia de su vinculación a incentivos remuneratorios.*

*Se buscará perfeccionar la Beca Vocación de Profesor, manteniendo el compromiso de trabajar en una escuela subvencionada por al menos tres años, incentivando su trabajo en zonas vulnerables y en las distintas localidades del país.*

*El Ministerio de Educación creará una secretaría ejecutiva para la Educación Técnico Profesional, responsable de asegurar una mirada integrada y coherente, que articule adecuadamente la educación tanto a nivel de enseñanza media como de nivel superior, propiciando su adecuada inserción con los sectores productivos relevantes.*

*Se creará un programa especial de incentivo al 5% de los mejores egresados de enseñanza media de sectores vulnerables para acceder a la educación superior, independientemente de su puntaje en la PSU" (Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza, 2011).*

De igual forma, se acordó impulsar convenios de desempeño para potenciar la formación inicial de los docentes tanto en instituciones de educación superior públicas como privadas, que involucraran aspectos tales como: la renovación de planta académica; la renovación de planes de estudio; el equipamiento y espacios docentes; los incentivos para intensificar prácticas en escuelas y el perfeccionamiento de los mecanismos de selección.<sup>1</sup>

La mayoría de estos acuerdos, como se puede observar, apuntan a establecer un diagnóstico más que a generar intervenciones en el sistema (Espinoza & González, 2011).

## Resultados asociados al régimen de financiamiento

### *Financiamiento de los estudiantes*

Una de las demandas consistía en poner término al crédito con aval del Estado e incrementar los aportes basales de libre disposición a las universidades del CRUCH. A modo de respuesta, la administración de Piñera, propuso una serie de medidas, entre las cuales se pueden mencionar: reducir la tasa de interés del crédito con aval del Estado (del 6% al 2%); reprogramar la deuda de los morosos del CAE; crear un fondo para la educación superior (de U\$ 4.000.000.000); y, constituir tres fondos concursables: (a) el primero destinado a mejorar la calidad en la formación de los docentes; b) el segundo orientado a la formación de centros de innovación en ciencia y tecnología, y c) el tercero para que las universidades regionales contribuyan al desarrollo de su región (González & Espinoza, 2012).

Para solucionar las tensiones sociales generadas por las demandas de mayor equidad, el gobierno redujo los intereses de los créditos bancarios con aval del Estado de 5,6 % que debían cancelar los alumnos de las universidades privadas al 2,0%, equivalente a la tasa de interés que cancelaban los estudiantes de las entidades estatales. No obstante, en la práctica esta transformación representó un triunfo para el sector privado y no para los estudiantes de las Universidades del CRUCH, dado que la demanda estudiantil apuntaba a discontinuar el programa de créditos entendiendo que el Estado asumiría el costo de los estudios. Además, el Gobierno dio la posibilidad de renegociar los créditos de los deudores del sistema con el propósito de beneficiar a 110.000 personas. Aun no se dispone de evidencia que permita cuantificar la cantidad

<sup>1</sup> Este último acuerdo consignado en el Protocolo no está incorporado en la Propuesta original de la Comisión de Parlamentarios de la Concertación.

de deudores que repactó sus deudas bajo las nuevas condiciones arancelarias establecidas por el gobierno.

A su vez, el gobierno prometió que otorgaría crédito y/o beca a los estudiantes de los tres primeros quintiles. Para ello estableció un proceso para jerarquizar a los estudiantes según quintiles de ingreso familiar como una forma de mitigar las demandas derivadas de las movilizaciones estudiantiles. Esta medida fue cuestionada tanto por el CRUCH como por los propios jóvenes ya que unos 10.000 Estudiantes habrían perdido el crédito con aval del Estado, el crédito solidario o alguna beca como consecuencia directa de la requintilización, lo que creó mucha incertidumbre en su futuro educativo.

### *Financiamiento institucional*

En lo que respecta a los aportes basales, la realidad es que las universidades públicas no vieron aumentados de manera relevante los aportes directos del Estado en la Ley de Presupuesto de los últimos cuatro años (2011-2014) (González & Espinoza, 2012).

En el caso del aporte fiscal indirecto (AFI) no se intervino, como se había señalado en el programa de gobierno, manteniéndose prácticamente inalterable los recursos asignados por este concepto en el periodo. Tampoco se modificó la esencia de este mecanismo de financiamiento. Cabe señalar que este tipo de financiamiento es regresivo, dado que beneficia a las instituciones que reclutan a los alumnos de mejores puntajes que, como es sabido, proviene mayoritariamente de establecimientos particulares pagados.

En la práctica, vía fondos concursables se abrieron diversas opciones para las entidades privadas con lo cual se profundizó la tendencia privatizadora. De igual forma, las entidades privadas se vieron beneficiadas con un incremento de becas para sus estudiantes y más aun con la reducción de los intereses del crédito con aval del Estado que para este segmento, como ya se ha indicado, se redujo del 6% al 2%, equiparándose al Crédito Solidario al cual optan los estudiantes que se matriculan en las universidades del CRUCH. En la práctica, con la promulgación de la ley que rebajó la tasa de interés del CAE el año 2012 el Estado asumió parte de la deuda contraída por los estudiantes con las entidades financieras (Centro de Estudios Consorcio de Universidades del Estado de Chile, 2011).

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 la tasa de interés de este instrumento financiero con los intereses de otros créditos estatales. Como consecuencia de esta presión, el parlamento aprobó la ley que iguala la tasa de interés del crédito CORFO con la tasa del crédito solidario y del CAE. Sin embargo, dicha Ley consagra que solo podrán optar al beneficio aquellos deudores que no estuvieran morosos al momento de promulgarse la ley. Dado ello solo pudieron acogerse al beneficio alrededor de 25.000 deudores lo

que representa menos del 25% del total de personas endeudadas con este instrumento financiero (La Tercera, 13 de mayo, 2013).

El financiamiento de los estudios para los jóvenes vía créditos y becas, el incremento de los fondos concursables abiertos para las universidades privadas y el congelamiento de los fondos basales de libre disposición para las universidades públicas, son medidas que reflejan fielmente el principio de subsidiariedad que defiende el gobierno y que constituye la piedra angular del modelo neoliberal vigente en Chile desde 1981.

### El Financiamiento a la Educación Superior (ES) y la Reforma Tributaria

La seudo reforma tributaria que se aprobó a fines del año 2012 (Senado de Chile, Departamento de Prensa, 2012) permitirá básicamente financiar la reducción de la tasa de interés del crédito con aval del Estado, medida que no apunta en la dirección demandada por el estudiantado y que no modifica sustantivamente el modelo de financiamiento estudiantil imperante desde el año 1981. Se trata más bien de una medida correctiva del modelo económico vigente que sigue privilegiando al sector privado en desmedro del sector público.

Todo ello se da en un sistema tributario que es complejo, injusto e ineficiente. El ajuste tributario 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 (Valdevenito, 2012).

Todos los actores universitarios y políticos consideran necesario incrementar los recursos financieros que el gobierno entrega a la educación pública en todos sus niveles (primario, secundario y terciario) tomando en consideración que ésta se ha deteriorado en forma paulatina desde la mega reforma establecida por la dictadura en el año 1981. El gobierno por su parte, se ha mantenido en una postura consistente con su posición ideológica e intransigente, y se niega a analizar la posibilidad de garantizar una educación pública gratuita y de calidad (The Clinic, 19 de octubre, 2012).

Es indudable que la educación superior pública se ha visto enormemente afectada por el régimen de autofinanciamiento existente desde el año 1981. En este sentido, se pueden identificar en distintos aspectos que han visto disminuidos sus ingresos, incluyendo falta de recursos para renovar la infraestructura, falta de recursos para renovar las plantas académicas. Para contrarrestar esta situación las universidades se han visto obligadas a implementar distintas medidas para recaudar fondos, tales como el incremento de la prestación de servicios y consultorías, el incremento indiscriminado de la oferta educativa tanto en el pre como en el postgrado (presencial y no

presencial), el aumento de los aranceles y matrículas en forma permanente, y el endeudamiento con el sistema financiero.

El régimen de financiamiento imperante ha redundado en que el gasto privado en ES quintuple el gasto público tomando como referencia el gasto en educación superior en relación al PIB (CINDA, 2011). Como se sabe, la inversión privada reditúa en utilidades para sus sostenedores lo que es coherente con el modelo neo-liberal, pero que contraviene la legislación vigente que obliga a reinvertir las utilidades en el proyecto educativo.

En directa relación con lo anterior se ha generado un incremento notable de la matrícula privada que en la actualidad alcanza al 77% del total del alumnado (CINDA, 2011). Esta tendencia se condice con la observada en otros países de América Latina y responde al impulso privatizador que han promovido los gobiernos de la región desde comienzos de los años ochenta.

## Resultados en relación al lucro

La presión social gatilló la preocupación por el lucro en el sector privado contrario al espíritu de la ley de educación superior actualmente vigente. Frente a ello, y como consecuencia de lo anterior, la Cámara de Diputados nombró una comisión investigadora para indagar si efectivamente se estaba lucrando en las IES. Dicho informe concluyó que seis universidades habían incurrido en distintas irregularidades y no respondía 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 mencionaron las siguientes: 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, 2012a).

El Informe de la Comisión Investigadora fue rechazado por un voto en la sala de la cámara. Consecuentemente, no se ahondó en la investigación y no se adoptaron medidas sancionadoras de estas prácticas reñidas con la legislación vigente.

Por su parte, Patricio Basso (ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA), entregó un oficio reservado al Mineduc donde dejaba en evidencia que algunas instituciones privadas estaban lucrando. Esta situación anómala fue reconocida públicamente por el ministro Beyer quien señaló que correspondía investigarla tras lo cual se archivó sin adoptar alguna medida sancionadora (Ahumada 2012).

A pesar de este reconocimiento de Beyer, el gobierno postuló que no tenía antecedentes de que se violara la ley debido a que no se disponía de evidencia comprobada por la justicia u organismos fiscalizadores (Soychile.cl, 2012).

En esta perspectiva, el propio rector de una universidad privada (la Universidad del Mar, que contaba con 18.000 alumnos a lo largo de las distintas sedes a nivel nacional) entregó las pruebas irrefutables que en su institución se estaba transgrediendo la ley. Como consecuencia de ello, al gobierno no le quedó otra opción que quitarle la personalidad jurídica y ordenar el cierre de nuevos alumnos. En este caso queda en evidencia la participación de más de 85 empresas relacionadas con la administración de esta universidad y la ausencia de un patrimonio propio. Por tanto al cerrarla, los dueños-propietarios retiran todo su capital y quedan impunes respecto al dolo financiero (Figueroa, Guzmán & Riquelme, 2012). Además, los alumnos quedaron totalmente indefensos y el gobierno no actuó con la celeridad que la situación ameritaba para evitar que una cantidad significativa de ellos perdieron su carrera y los años de estudio aprobados.

Durante el año 2012 la Fiscalía formalizó a tres de las universidades investigadas por soborno y por beneficiarse con más de \$16 mil millones en créditos estatales (SEK, Del Mar y Pedro de Valdivia). Lo curioso de esta formalización es que no se demande a las universidades el reintegro de la totalidad de ese dinero al fisco. En cambio, existe la posibilidad que éstas instituciones puedan ser sancionadas con una multa de \$400 millones de pesos, lo que representa menos del 3,0% del total de recursos que recibieron del Estado por concepto de créditos (Soto, 2013; Melo, 2013).

La situación anterior refleja la total desregulación en la que se encuentra inmerso el sistema de educación superior chileno. Es concebible que una universidad ofrezca carreras del área de la salud sin contar con las instalaciones necesarias y los académicos idóneos para desarrollar docencia en un área tan sensible de los estudios de pregrado.

Para dar una señal de mayor control y fiscalización el gobierno exigió a las instituciones de educación superior la entrega de un Informe Financiero Auditado, la Ficha Estadística Codificada Uniforme de Educación Superior (FECU ES) y la Declaración de Responsabilidad de Veracidad de la Información. De ese modo, se esperaba dar mayor transparencia del financiamiento de las instituciones incluyendo todo lo referido a las empresas relacionadas y, por otra, se buscaba constatar la solvencia económica y la viabilidad de los planteles educacionales (La Tercera, 4 de julio de 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.

## Resultados en relación a calidad

Al igual que en otros ámbitos, debido a la presión ejercida por el movimiento estudiantil y los escándalos generados por las denuncias contra el ex director ejecutivo de la CNA y las correspondientes investigaciones, el gobierno tomó la decisión de enviar dos proyectos de ley al congreso a fines del año 2011. El primero referido a la creación de la Superintendencia de Educación Superior y el otro asociado a la reorganización de la estructura y funcionamiento de los procesos de aseguramiento de la calidad (SINAC).

El gobierno planteó en su oportunidad que la superintendencia de educación superior evitaría el lucro mediante una adecuada regulación del funcionamiento de las instituciones privadas en distintos ámbitos. Sin embargo, esta propuesta no parece incidir en las debilidades de las normativas y la legislación sobre fiscalización (Serey, 2012).

No obstante, a pocos meses de concluir el gobierno ninguno de estos dos proyectos se han transformado en ley. Ello implica que no ha habido cambios sustantivos en relación con el sistema de acreditación en Chile.

Los escándalos ocurridos con la CNA dejaron en evidencia la corrupción existente en su interior, así como la falta de ética de algunas entidades privadas que pagaron por obtener la acreditación institucional. Asimismo, se han verificado irregularidades en el accionar de algunas agencias privadas de acreditación que han sido sancionadas por la CNA. Todo ello ha deslegitimado el accionar de todo el sistema de aseguramiento de la calidad y ha puesto en jaque su continuidad (González & Espinoza, 2012).

Un aspecto crítico del actual sistema de aseguramiento de la calidad es que no ha sido resuelto aun lo que dice relación con los conflictos de interés que se observan entre las agencias acreditadoras y las instituciones de educación superior. Adicionalmente, varios ministros de la administración Piñera tienen relación directa o indirecta con instituciones de educación superior en calidad de socios (por ejemplo, Joaquín Lavín, Teodoro Ribera, Carolina Schmidt,

”

**El financiamiento de los estudios para los jóvenes vía créditos y becas, el incremento de los fondos concursables abiertos para las universidades privadas y el congelamiento de los fondos basales de libre disposición para las universidades públicas, son medidas que reflejan fielmente el principio de subsidiariedad que defiende el gobierno, y que constituye la piedra angular del modelo neoliberal vigente en Chile desde 1981**

Cristian Larroulet, Andrés Chadwick, y Julio Dittborn) (El Mostrador, Carmona, 25 de marzo de 2013; El Mostrador, Carmona & Cárcamo, 26 abril de 2013).

Frente a estas anomalías se planteó la necesidad de instituir la acreditación obligatoria para todas las instituciones de educación superior a través de agencias estatales. En parte, esta demanda fue acogida por el proyecto de ley que descansa en el congreso, en el cual entre otros aspectos se enfatiza lo siguiente:

- a) La acreditación institucional deja de ser voluntaria;
- b) El Estado no reconocería los títulos de egresados de instituciones no acreditadas;
- c) La acreditación de carácter dicotómico (acreditada o no acreditada) se otorgaría por un periodo único de seis años en el caso de ser acreditada (aun cuando cabe la posibilidad que en la primera se otorgue una acreditación condicional por un periodo único de tres años);
- d) Se crea una nueva agencia cuyos consejeros serían elegidos por la Alta Dirección Pública, con dedicación exclusiva y con un sistema perfeccionado de inhabilidades;
- e) Acreditación en todas las áreas incluyendo una muestra de carreras y programas; acreditación de Medicina y pedagogía en forma obligatoria;
- f) La agencia nacional estaría compuesta por cinco miembros; la acreditación institucional sería un requisito para mantener el reconocimiento oficial del Estado;
- g) Se suprimen las agencias privadas;
- h) El licenciamiento pasa a ser una función de la agencia nacional y no del Consejo Nacional de Educación (CNED);
- i) Las instituciones deben informar de la apertura de carreras, nuevas sedes y crecimiento de matrícula;
- j) La acreditación puede ser conducida por agencias públicas extranjeras u organismos internacionales previa autorización del Mineduc (Melo, 2012b, 2012c; Andrés, 2012, 2013; Mineduc, 2013).

## Resultados en relación a la equidad en el acceso

Tras las protestas se hizo más evidente lo inequitativo del sistema educacional en general y el sistema de educación superior, en particular, el que a su vez es reflejo de una sociedad altamente segmentada como la chilena. Frente a las demandas de una educación pública y gratuita, el gobierno planteó un incremento de las becas para el 60% más pobre (quintiles 1, 2, y 3) y un aumento progresivo del crédito solidario y del CAE. De esta manera, se pretendía no discriminar a los postulantes por su condición socioeconómica. A pesar de este anuncio, los cambios se hicieron en función del arancel de referencia y no del arancel real que deben pagar los estudiantes y que en muchas ocasiones duplica al arancel de referencia. En ese escenario, las familias para solventar el costo de los estudios deben endeudarse con la banca.

Paralelamente al apoyo financiero para lograr mayor equidad en el acceso se acordó que a partir del año 2014 –además de las pruebas nacionales de admisión y de las notas de enseñanza media (NEM)– se considerará como criterio de selección el ranking que tiene cada estudiante de cuarto medio en su propio establecimiento. Ello, con la finalidad de paliar las diferencias de origen socioeconómico que genera el propio sistema a partir de la selectividad que imponen los establecimientos secundarios. No obstante, los alumnos de los colegios emblemáticos municipales han cuestionado esta medida por considerar que no beneficia a los buenos alumnos de dichos establecimientos. Su argumento radica en que estos establecimientos son más exigentes en sus calificaciones y, por ende, no serían homologables con las calificaciones que se aplican en colegios menos exigentes. En consecuencia, no se estaría logrando la equidad deseada. De lo anterior se desprende que se requiere una mayor discusión sobre este tema, entendiendo que esta iniciativa no logra resolver la desigualdad de origen y de capital cultural de los estudiantes.

Para terminar con las exclusiones y la inequidad en el acceso al sistema post secundario se incrementaron las becas con la idea de beneficiar a los estudiantes de los tres primeros quintiles. A ello se suma las iniciativas de algunas universidades que implementaron procesos de admisión tendentes al logro de mayor equidad e inclusividad, incorporando el reconocimiento de los estudiantes meritorios de liceos municipales. Pero tampoco ha habido una intervención del Estado en este sentido (González & Espinoza, 2012).

## Resultados en cuanto a cambios en el rol del Estado

En relación con el rol del Estado y la institucionalidad, el gobierno ha mantenido una posición coherente con la noción del Estado subsidiario (modelo neoliberal) y no la de una entidad proactiva que fuera garante y reguladora de una educación de calidad para todos los ciudadanos. En cuanto a la institucionalidad en el ámbito de la educación superior el gobierno planteó la creación de una agencia única de becas, la creación de un consejo único de rectores, crear una subsecretaría de educación superior, constituir una

superintendencia de educación superior, agilizar la gestión de las entidades estatales, y crear un sistema con cuatro tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, y privadas no tradicionales, abriendo la posibilidad que entre éstas últimas existieran entidades con y sin fines de lucro.

De estos organismos el gobierno solo logró la unificación de los distintos programas de becas dando origen al Programa Becas Chile. También envió el proyecto para crear la Superintendencia de Educación Superior, así como el proyecto que daría origen al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC). A ello debe agregarse que se mantuvo incólume la institucionalidad en relación con las otras iniciativas antes mencionadas (González & Espinoza, 2012).

## **Evaluación del gobierno y prospectivas desde la perspectiva de la alianza por el cambio**

En las postrimerías del gobierno de Piñera se puede sostener que a pesar de las movilizaciones estudiantiles y toda la presión social en aras de desarrollar un cambio sustantivo del sistema de educación superior, los resultados son magros y predomina la postura del modelo neoliberal vigente. Sin embargo, se ha posicionado en la agenda pública la necesidad de proveer una educación gratuita y de calidad. Sin lugar a dudas, estos 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.

Al observar la evolución del presupuesto destinado a educación superior desde el año 1990 hasta el año 2013 se puede verificar que el total de aportes ha venido creciendo en forma gradual (sextuplicándose en ese lapso). En efecto, mientras el año 1990 el presupuesto era de \$145.000.000.000 el año 2013 ascendía \$1.043.000.000 (CENDA, 2013).

Sin embargo, la distribución interna de este incremento presupuestario se concentra principalmente en un subsidio a la demanda más que en un aporte hacia las instituciones (subsidio a la oferta). Las cifras revelan que mientras en el año 1990 un 74% del presupuesto destinado a educación superior se focalizaba en la oferta, el año 2014 esta proporción solo alcanzaba a 26%. En contraste, la demanda ha experimentado un aumento notable pasando de 26% al 74% en el periodo 1990-2014 (CENDA, 2013).

En relación a los fondos destinados a cubrir la demanda, cabe destacar que uno de los factores más destacados que permite explicar dicho aumento es el CAE que subió de un 3,6% en el año 2006 a un 30,6% el año 2014. Es decir, el CAE creció diez veces en un lapso de 8 años. No obstante, la mayor parte de este crecimiento ocurrió con anterioridad al año 2010 (alcanzando un 32%

del presupuesto destinado a educación superior en el último año de gobierno de Bachelet para descender luego al 30,6% bajo la administración de Piñera). Esta caída podría explicarse por el compromiso que adquirió el gobierno con el sistema bancario para reducir la tasa de interés del CAE del 5,6% al 2,0% para el sector privado.

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 (Espinoza & González, 2012).

El mejor ejemplo de que el mercado como principal regulador del sistema no opera, es el de la Universidad del Mar que, luego de alcanzar la autonomía, incrementó sustancialmente su oferta -pasando de 4.000 a 18.000 estudiantes y de tener una sola sede pasó a tener 14 sedes a lo largo de Chile- impartiendo 192 carreras (Espinoza & González, 2012). Junto con la orden de cierre de la universidad, el gobierno de Piñera incluyó en el proyecto de ley de presupuesto 2014 un ítem adicional por casi \$7.000.000.000 para solventar los estudios vía becas y créditos de los estudiantes de la U. del Mar que prosigan estudios en otras universidades (DIPRES, 2013).

En términos prospectivos, la preocupación social por la educación que se ha acrecentado durante los últimos años ha sido asimilada por los distintos candidatos a la presidencia con excepción de Matthei y Velasco que son partidarios más bien de mantener el modelo o realizar algunos cambios cosméticos. En ese sentido, descontando a Matthei y Velasco, los otros candidatos se manifiestan a favor de que el Estado asuma un rol más activo y de garante de los principios de calidad y gratuidad interviniendo en defensa de los intereses de los estudiantes y sus familias.

La candidata de la Alianza continua sosteniendo que es el mercado el que regula la oferta y demanda en todos los niveles del sistema educativo. La experiencia, empero, ha mostrado que el desarrollo del sector privado, que crece de acuerdo a las normas que fija el mercado, es altamente segmentado y heterogéneo, generando inequidades en la oferta educativa en términos de calidad.

Por su parte, al analizar el programa de gobierno de la candidata Evelyn Matthei que representa la continuidad del proyecto de la Alianza por el Cambio, se constata que este no menciona ni una sola palabra sobre la educación superior. Ello, porque considera que para propiciar mayor equidad se debe apoyar en primera instancia a la educación pre escolar. Con ese propósito propone crear una subvención escolar dirigida a las 1.000 escuelas públicas más vulnerables (Toro, 2013).

En síntesis, se aprecia que el gobierno ha reaccionado a las demandas de distintos sectores con el fin de evitar conflictos que pudieren mermar su

popularidad. Sin embargo, no ha habido una propuesta de real transformación del sistema de educación superior ni tampoco una política de Estado orientada a mejorar la equidad y calidad del sistema.

Entre las razones que se puede esgrimir para que no se produjeran cambios mayores se pueden señalar el carácter sistémico de las demandas que implicaban una modificación sustantiva del modelo económico vigente, frente a lo cual el gobierno no estaba dispuesto a transar. Así también, la presión social ejercida sobre el gobierno suponía cambios que podrían socavar los cimientos del modelo neoliberal imperante requiriendo de una planificación y recursos que garantizaran el tránsito de un sistema a otro. A lo anterior se debe agregar que no existía la voluntad política, los recursos, ni los requisitos técnicos para implementar los cambios que requieren de personal con características especiales y con el financiamiento apropiado para llevarlos a cabo.

Sin lugar a dudas, las movilizaciones estudiantiles y el descontento por lo que está aconteciendo con la educación superior, han sembrado una semilla de transformación de la sociedad actual que podría concretarse muy probablemente en el mediano plazo, al amparo de un gobierno progresista que entienda que la educación es el principal vehículo de movilidad y cohesión social en el mundo contemporáneo.

## Bibliografía

Ahumada, Ricardo (2012). 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/>

Andrés, Marcela (2012). Acreditación: 45% de las universidades certificadas sólo cumplen los dos aspectos obligatorios. *La Tercera* 10 de diciembre. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/12/657-497760-9-acreditacion-45-de-las-ues-certificadas-solo-cumplen-losdos-aspectos.shtml>

Andrés, Marcela (2013). Proyecto de acreditación busca evitar conflictos de interés. *La Tercera*, 8 de enero. <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2013/01/657-502471-9-proyecto-de-acreditacion-busca-evitar-conflictos-de-interes.shtml>

Centro de Estudios Consorcio de Universidades del Estado de Chile (2011). Análisis del Proyecto Ley de Presupuesto Educación Superior Años 2011-2012. Santiago, Octubre.

CENDA (2013). Análisis Presupuesto Educación Superior 2014. En <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-educacional-1/analisis-presupuesto-educacion-superior-2013>

CINDA (2011). Informe de la Educación Superior en Ibero América. Santiago, Alfabetá impresores.

Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza (2011). Protocolo de Acuerdo. Santiago, El Mercurio, 18 de enero.

Carmona, Alejandra (2013). El doble discurso de Beyer frente al lucro. El Mostrador, 25 de marzo. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/03/25/el-doble-discurso-de-beyer-frente-al-lucro/>

Carmona, Alejandra & Cárcamo, Héctor (2013). El desconocido vínculo entre el marido de la ministra Schmidt y las universidades investigadas por lucro. El Mostrador, 26 de abril. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/26/el-desconocido-vinculo-entre-el-marido-de-la-ministra-schmidty-las-universidades-investigadas-por-lucro/>

DIPRES (2013). Prioridades Presupuestarias 2014. En [http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-109104\\_Prioridades\\_2014.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-109104_Prioridades_2014.pdf)

O. Espinoza & L. E. González y (2011). Políticas de Educación Superior y Equidad en el Bicentenario: Balance del Primer Año de Gobierno de Piñera. En Barómetro de Política y Equidad. El primer año. Modelo para armar (pp.86-100) (Volumen 2, Abril). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. (204 pp.). En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro02-04.pdf>

O. Espinoza & Luis Eduardo González (2012). La Fragmentación del Modelo y los Escándalos. En

Barómetro de Política y Equidad, Tan lejos, Tan Cerca, de la Ciudadanía y del Poder, pp.110-128

(Volumen 5, Capítulo 4, Noviembre). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

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

González, Luis Eduardo & Espinoza, Oscar (2012). Secuelas del Movimiento Estudiantil: Una Evaluación Preliminar. En Barómetro de Política y Equidad, A Mitad de Camino. Punto de No Retorno, pp.104-121 (Volumen 4, Capítulo 5, Abril). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

Michell, Beatriz (2009). Presidenciables exponen propuestas para educación superior. En La Nación, 11 de julio. En [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20090710/pags/20090710221600.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090710/pags/20090710221600.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 (13 de mayo, 2013). Deudores crédito CORFO: Más de seis mil personas quedaron fuera de la rebaja del interés. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2013/05/657-523239-9-deudores-credito-corfo-mas-de-seis-mil-personas-quedaron-fuera-de-la-rebaja-del.shtml>

Melo, Fabiola (2012a). 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>

Melo, Fabiola (2012b). Mineduc presenta a Consejo de Rectores minuta de proyecto de ley sobre acreditaciones. La Tercera, 17 de diciembre. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/12/657-499125-9-mineduc-presenta-a-consejo-de-rectores-minuta-de-proyecto-de-ley-sobre.shtml>

Melo, Fabiola (2012c). Las claves de la nueva institucionalidad que crea la Agencia Nacional de Acreditación. La Tercera, 20 de diciembre. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/12/680-499820-9-expertos-valoran-proyecto-que-reemplaza-a-la-cna-pero-expresan-reparos-a-la.shtml>

Melo, Fabiola (2013). Fiscalía formaliza a tres universidades privadas por beneficiarse con más de \$ 16 mil millones en créditos estatales. La Tercera, 3 de junio. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/05/680-524569-9-fiscalia-formaliza-a-tres-universidades-privadas-por-beneficiarse-con-mas-de-16.shtml>

Soto, Karen (2013). Fiscalía formaliza a tres universidades privadas por beneficiarse con más de \$ 16 mil millones en créditos estatales. La Tercera, 22 de mayo. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/05/680-524569-9-fiscalia-formaliza-a-tres-universidades-privadas-por-beneficiarse-con-mas-de-16.shtml>

Mineduc (2013). Proyecto de Ley Nuevo Sistema de Acreditación de Instituciones de Educación Superior. Santiago, Mineduc.

Piñera, S. (2010). Discurso del Presidente Sebastián Piñera en asunción del Profesor Víctor Pérez como Rector de la U. de Chile. Santiago, Universidad de Chile, 23 de junio. En [http://www.uchile.cl/portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=not&url=63109](http://www.uchile.cl/portal?_nfpb=true&_pageLabel=not&url=63109)

Toro, Paulina (2013). Programa de gobierno de Evelyn Matthei crea subvención escolar familiar. En La Tercera, 1 de octubre. En <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/10/674-544953-9-programa-de-gobierno-de-evelyn-matthei-crea-subvencion-escolar-familiar.shtml>

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](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 (10 de septiembre, 2012). 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/>

Ugarte, J. J. (2010). Gobierno impulsará profunda reforma al sistema universitario. Entrevista concedida a La Tercera el 20 de junio de 2010.

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/>

