

Educación Superior

4

Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: avances, dificultades y desafíos de la “Reforma” del sistema de educación superior

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

Tras la última elección presidencial, donde resultó electa Michelle Bachelet como presidente de la República, se generaron grandes expectativas de todos los sectores progresistas en torno a un programa de gobierno que implicaba importantes cambios que en teoría modificaría las bases del modelo neo liberal vigente desde comienzos de la década del ochenta.

Transcurridos los primeros 100 días de gobierno se llevaron a efecto más de un 90% de las medidas establecidas en el programa en las diferentes áreas. Sin embargo, en la medida que se avanzaba, como asertivamente lo señala Varas (2014) *“se iba develando una fuerte oposición transversal a los cambios propuestos, tanto en la Nueva Mayoría como en la derecha. De tal forma, la gestión política que iba en marcha acelerada se puso en pausa y dio unos pasos atrás para continuar pero con un compás más lento”*.

La situación en el sector educación, en general, ha sido similar aunque el ritmo de avance ha sido más lento, debido a que el sistema educativo es más complejo como unidad de intervención al coexistir aristas distintas, con una diversidad de actores sociales relevantes. Puntualmente, en el caso de la educación superior, las innovaciones incorporadas en los primeros seis meses de gobierno han sido escasas, debido a que expresamente los personeros de gobierno han declarado que los proyectos de ley e iniciativas asociadas al sistema terciario se comenzarán a revisar e implementar durante el segundo semestre del presente año.

En el presente documento se contrastan en primer lugar los alcances conceptuales de los términos *“reforma”* y cambio que se discuten en la literatura especializada. A continuación se explicitan las principales líneas de trabajo que se establecieron en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet para la educación superior. Acto seguido se verifica su grado de implementación. A posteriori, se analizan los diversos factores que pueden afectar el cumplimiento del programa. Para concluir se plantean algunos desafíos y propuestas para enfrentar el proceso de *“reforma”* educacional en el nivel postsecundario.

Lo que se ha denominado “reforma” educacional en el discurso oficial, a nuestro juicio, se ajustaría más bien a una modificación de las formas sin una transformación significativa de los principios y procesos involucrados, aunque eso estuvo presente en las intenciones programáticas

Conceptualización de los términos reforma y cambio¹

La transición de un sistema a otro no es una tarea sencilla pues esta puede manifestarse con distintos énfasis y alcances dependiendo de la situación contextual. En ese marco, se debe precisar las nociones de *"reforma"* y *"cambio"* entendiendo que ellas no necesariamente son sinónimos. En efecto, tales conceptos frecuentemente son empleados indistintamente en el mundo académico y político aun cuando ellos representan cuestiones muy diferentes en términos de significados, propósitos, resultados e implicancias (Horn, 2002).

Las reformas educacionales, en general, deben ser entendidas como procesos de luchas ideológicas y sociales que se manifiestan en un contexto social, político y económico (Apple, 1986; Carnoy y Samoff, 1990). Estas luchas pueden ocurrir en el contexto de dinámicas contradictorias dentro de la economía, el Estado y la educación tanto en el nivel local, nacional como mundial (Dowidar, 1975; Ginsburg, 1991; Wallerstein, 1975). El Estado, a menudo define sus iniciativas de política -en el lenguaje retórico de la reforma- como la única respuesta plausible a tales cambios. Como consecuencia de lo anterior, el concepto *"reforma"* ha llegado a ser una de las nociones más usadas en el vocabulario de la política educacional (Taylor y otros, 1997; Wise, 1984).

Algunos autores argumentan que la retórica y acción de la *"reforma"* educacional están relacionadas con la crisis económica nacional y global y la crisis de legitimación del Estado (Ginsburg, 1991; Ginsburg y otros, 1990; Habermas, 1975). En tal escenario, los cambios significativos en educación tienen lugar sólo como consecuencia de los cambios en las relaciones sociales, económicas y políticas, en general, lo que caracteriza una sociedad organizada con una ideología y una forma de gobierno particular. En cualquier sociedad, el sistema educacional siempre será un vehículo mayor para la transmisión de la cultura dominante y la preservación del estatus quo (Apple, 1986; Bowles y Gintis, 1976; Carnoy y Levin, 1976; Carnoy y Samoff, 1990; Giroux 1983a, 1983b; Levin, 1974). Las *"reformas"* tendrán lugar cuando ellas sean vistas por las elites económicas y políticas como defendiendo o mejorando sus intereses con respecto a los grupos menos privilegiados de la sociedad (Carnoy y Levin, 1976; Cuban, 1990; Popkewitz, 1995). Además, las *"reformas"* serán promovidas cuando los movimientos sociales (no originados desde las elites) presionen a los gobiernos y partidos políticos para tomar en cuenta -al menos parcialmente- sus demandas.

Se argumenta, asimismo, que mientras la *"reforma"* educacional parece involucrar cambio, en rigor ésta puede servir como un tipo de ritual que provee una poderosa forma de legitimación simbólica, dando la apariencia

1 Algunos fragmentos de este apartado se hallan publicados en Espinoza (2002, 2008).

de una transformación científicamente controlada y encubriendo los actuales modos en los cuales el statu quo es reproducido (Popkewitz, 1982, 1988). En tanto que política racional de intervención, la reforma es un elemento integral de la regulación, el control y el gobierno del estado (Popkewitz, 1995).

Otros autores sugieren que las reformas educacionales buscan lograr mayor eficiencia en el sistema educacional en relación con algunos resultados específicos considerados relevantes para el desarrollo económico (Carnoy y Levin, 1986). En efecto, las reformas educacionales con frecuencia son diseñadas con el propósito de lograr eficiencia, lo cual *“encubre no sólo una reducción de la calidad de la educación ofrecida, sino que además intenta incrementar los niveles de productividad en educación, particularmente en el sector público”* (Welch, 1998, p. 158).

Popkewitz (1988), llama la atención respecto a la diferencia conceptual existente entre los conceptos de *“reforma”* y *“cambio”*. Él define *“cambio”* como un proceso que involucra enfrentamiento continuo de tradiciones, condiciones materiales y culturales acerca de cómo la gente actúa para sostener y generar sus mundos sociales. Por su parte, el concepto *“reforma”* representa una noción normativa que intenta *“legitimar las relaciones de poder en curso al interior de las escuelas [instituciones educacionales] de manera que dichas relaciones parezcan beneficiar a todos en lugar de sólo a unos pocos”* (Popkewitz, 1988, p. 82).

Raymond Horn (2002), a su vez, también formula algunas distinciones entre ambos conceptos en función a las implicancias que se asocian a cada uno de ellos. Mientras, el concepto *“reforma”* implica que algo está mal o que podría mejorarse, el concepto *“cambio”* implica que algo será diferente, modificado o transformado después de la implementación. No obstante, ni la *“reforma”* ni el cambio garantizan que el resultado final constituirá progreso.

El término reforma educacional implica que la iniciativa intenta corregir una deficiencia actual en el sistema educativo sin alterar los elementos esenciales el mismo. Cambio educacional, en cambio, conlleva una transformación sustantiva de la esencia del sistema (Horn, 2002).

A juicio de algunos autores como Hoffer (1963), el concepto *“cambio”* se asocia con generación de inestabilidad y ambigüedad al reemplazar el orden y lo predecible con disonancia y sorpresa. Es importante destacar que el cambio no siempre supone mejoría aunque podría producirla. En efecto, el cambio, también puede conducir a un retroceso en diferentes ámbitos.

Existen variadas explicaciones de por qué la gente reacciona tan negativamente frente al cambio. Primero, el cambio produce pérdidas, y éstas generan daños o heridas. Segundo, el cambio altera la realidad,

provocando sentimientos de descontrol y el menosprecio de nuestro sentido de eficacia. Tercero, el cambio altera nuestras relaciones con la forma de aproximarnos a los objetos, a las actividades y a los símbolos que otorgan significado a nuestras vidas (Ostwald & Bittner, 1976; Deal, 1990).

En el caso chileno, tanto a nivel de gobierno, partidos políticos, ministros y académicos inclusive, y también en el ámbito de organismos internacionales como la UNESCO y la OCDE, el término "*reforma educacional*" se ha utilizado más bien con el sentido de cambio, es decir, como una transformación profunda y compleja que afecta y modifica sustancialmente el sistema educativo o al menos algunos de sus niveles. Esto, evidentemente, constituye un craso error.

Resulta importante consignar que las verdaderas transformaciones impulsadas en Chile en las últimas décadas, han abarcado desde lo político hasta lo operativo y cotidiano en el quehacer de los actores involucrados, pasando por cierto por lo económico y normativo. Así, por ejemplo, el cambio educacional implementado a mediados de la década del 60 bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, implicó incrementar las tasas de cobertura y aumentar sustantivamente la oferta de calidad, modernizando además los aspectos pedagógicos. Dicha transformación estuvo sustentada en el Planeamiento Integral de la Educación que consagró, políticas y líneas de acción orientadoras para el sistema educacional en su conjunto. El proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU) promovido por el gobierno de la Unidad Popular, liderado por Salvador Allende, si bien no llegó a implementarse, modificaba la concepción de la formación de los escolares mediante la integración de teoría y práctica y la incorporación de una pedagogía activa.

Por su parte, los cambios en la formación terciaria introducidos por el gobierno militar encabezado por Augusto Pinochet implicaron una transformación estructural del sistema que incluía una nueva definición de educación superior, una concepción diferente del rol del Estado (de Estado benefactor se pasó a un Estado subsidiario), el autofinanciamiento y la aplicación de la lógica de mercado en reemplazo de la planificación racional, incluyendo la fijación de estándares para evaluarla.

En el caso del gobierno actual, lo que se ha denominado "*reforma*" educacional en el discurso oficial, a nuestro juicio, se ajustaría más bien al criterio técnico antes planteado, es decir, a una modificación de las formas sin una transformación significativa de los principios y procesos involucrados, aunque eso estuvo presente en las intenciones programáticas. Al menos en el sector educación superior, en estricto rigor, se percibe que las dificultades para implementar cambios profundos y duraderos superarán a las buenas intenciones del programa de gobierno y de la Nueva Mayoría.

Principales líneas programáticas propuestas para el gobierno de Bachelet

En el programa de Bachelet se parte de la idea que la educación es un derecho social y que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de educarse. En ese contexto, la educación tiene un valor público que debe contribuir a la constitución de una sociedad más justa, democrática y participativa. Ello implica garantizar un acceso equitativo al sistema desde la cuna, disponiendo de una oferta educativa de calidad y un financiamiento adecuado para el sistema.

Para lograr lo señalado, se requiere fortalecer el rol del Estado tanto en la entrega directa de servicios educativos, como en la estricta fiscalización del sistema. Se plantea en el programa que la educación pública se constituirá en el motor y sello de la *"reforma"*. En consecuencia, le corresponderá al Estado tener presencia en todo el territorio, fijar los patrones de calidad para todos los componentes del sistema y asegurar la integración e inclusión social.

Se postula también en el programa que la *"reforma"* educacional tendrá un carácter integral y cubrirá los distintos niveles. Con ese propósito en mente, se menciona que se enviará al Congreso Nacional un proyecto de ley de *"Reforma"* Educacional en un plazo no superior a los 100 días tras la asunción del gobierno (Nueva Mayoría, 2013).

Queda en evidencia que los principios y acciones establecidos en el programa para la reforma son bastante amplios y ambiciosos. Ellos no se hayan articulados entre sí, dado que reflejan distintas posturas ideológicas de los miembros de la comisión programática. Esta situación, indudablemente, debilita la posibilidad de implementar una *"reforma"* estructural en el sistema educativo. Además, no se observa una argumentación coherente en sus partes ni tampoco una voluntad férrea de modificar el modelo neoliberal vigente que se pretende cambiar en teoría.

En relación con educación superior, se planteaba en el programa de gobierno subir las exigencias para la acreditación institucional de carreras y programas, establecer procesos más equitativos para el acceso al sistema y disminuir las tasas de deserción. De igual forma, se postulaba reducir la segregación existente en el sistema y que impide a muchos niños y jóvenes acceder al nivel terciario.

En lo que concierne a la gratuidad universal en educación superior se proponía promover un cambio de paradigma, pasando de una educación concebida como bien transable a otra que no fuera dependiente de la capacidad de pago de las familias. Se argumentaba que en un lapso de seis años se podría lograr la gratuidad universal. En esa perspectiva, el programa de gobierno consigna la necesidad de alcanzar una gratuidad del 70% de los estudiantes de pregrado en todo el sistema post-secundario,

siempre y cuando: a) concurrieran instituciones acreditadas y sin fines de lucro; b) se favoreciera el acceso equitativo; c) se dispusiera de programas de reforzamiento para alumnos/as vulnerables; y d) que los aranceles de las carreras fijados por las instituciones correspondieran a los montos de referencia establecidos por el MINEDUC (Nueva Mayoría, 2013). Se pensaba también que la gratuidad beneficiaría a los estudiantes endeudados con créditos bancarios.

Se propuso, por otra parte, poner fin al lucro en todo el sistema educativo. En lo que respecta al nivel terciario se planteó la idea de eliminar la existencia de lucro con recursos públicos, orientando el financiamiento público únicamente a instituciones sin fines de lucro y que proveyeran educación de calidad.

El programa planteaba la necesidad de fortalecer la plataforma institucional por intermedio de la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior, y la Agencia de Calidad de la Educación Superior. En paralelo, se proponía un conjunto de iniciativas de diversa índole, incluyendo:

- a) Contar con los mecanismos que le permitieran al MINEDUC intervenir en caso de riesgo de cierre de alguna institución
- b) Definir que un 20% de la matrícula de primer año en cada carrera estuviera conformada por estudiantes vulnerables provenientes del 40% más pobre para reducir las brechas de inequidad
- c) Generar programas preuniversitarios
- d) Reforzar el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para que se incentive el acceso de estudiantes más vulnerables
- e) Establecer un nuevo régimen de acreditación obligatoria para todas las Instituciones de educación superior
- f) Establecer un nuevo fondo de apoyo a la investigación para aquellas entidades de educación superior que acreditaran capacidades de investigación y definieran programas de evaluación de desempeño con el MINEDUC
- g) Crear instituciones de educación superior estatales (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) en aquellas regiones donde no existían (Nueva Mayoría, 2013).

Cabe destacar que el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet se enfocaba preferentemente al sistema escolar y dejaba en evidencia las distintas posturas ideológicas que se enfrentaron en la comisión programática. A ello debe agregarse, la falta de coherencia y de articulación entre propuestas de muy distinta naturaleza. Asimismo, en algunos casos, las propuestas son muy vagas, y se prestan para distintas interpretaciones.

Materialización de las iniciativas propuestas en el programa de gobierno

Durante los primeros seis meses de gobierno las intervenciones en el ámbito de la educación se han concentrado preferentemente en el sistema escolar (proyecto de ley que pone fin al lucro, el co-pago y la selectividad). Expresamente, se ha informado desde el MINEDUC que la discusión sobre los proyectos de ley que pretenden transformar el sector educación superior se repondrá a contar del segundo semestre del presente año. Entre las pocas acciones significativas que han ocurrido en estos primeros meses de gobierno en dicho sector pueden mencionarse:

- i) El retiro de algunos proyectos presentados al Congreso Nacional por el gobierno anterior, con la intención de perfeccionarlos (la creación de la Superintendencia de Educación Superior y la constitución de la nueva Agencia de Calidad en Educación Superior)
- ii) El envío de un proyecto de ley que fija la creación de dos nuevas universidades estatales en aquellas regiones del país donde no existen (regiones de O'Higgins y Aysén) y quince nuevos CFTs estatales (uno en cada región del país). Las nuevas instituciones abrirán sus puertas a contar del año 2017 (EMOL, 4 y 18 de junio, 2014).
- iii) En fecha reciente, el Ministerio de Educación, CORFO y la Agrupación de Deudores CORFO firmaron un acuerdo que busca dar solución definitiva a las familias y estudiantes que se encuentran endeudados por haber tomado el crédito CORFO para financiar sus estudios universitarios. El acuerdo contempla la reducción de los intereses por el saldo de las deudas del 8% al 2%, igualando la tasa exigida por el Crédito con Aval del Estado (CAE). A diferencia de lo aprobado bajo el gobierno de Piñera, con este acuerdo se beneficia a alrededor de 140.000 deudores incluyendo a los morosos y castigados (grupo que fue excluido del decreto aprobado por Piñera) (EMOL, 6 de octubre de 2014).
- iv) La creación de las figuras del administrador provisional para entidades en riesgo de viabilidad, y del administrador de cierre, para instituciones a las cuales se revoca el reconocimiento oficial (Bachelet, 2014). Estas figuras no estaban contempladas expresamente en el programa de gobierno, aun cuando se especifica en el mismo que se definirán algunos mecanismos para resguardar la fe pública. Esta idea surgió para responder a situaciones como la ocurrida con el cierre, por parte del Ministerio de Educación, de la Universidad del Mar y con otras denuncias y antecedentes de entidades que han evidenciado debilidades sustantivas en su sostenibilidad y desarrollo.

La creación del administrador provisional permite *“resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios, así como también el buen uso de todos los recursos de la institución de educación superior, hasta el cumplimiento de sus respectivas funciones”*.² El proyecto de ley propuesto por el Gobierno, sostiene que *“frente al caso que una determinada institución de educación superior incurra en hechos que pudiesen constituir alguna causal que ponga en riesgo el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos, o bien su viabilidad administrativa y/o financiera”*, se nombrará un administrador provisional cuya finalidad será *“resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, así como también garantizar el adecuado uso de los recursos de cualquier especie de la institución de educación superior”* (Bachelet, 2014). El Administrador Provisional podrá ser nombrado por el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Consejo Nacional de Educación (CNE) en caso de detectarse o denunciarse irregularidades en el plano financiero administrativo y/o académico.

Por su parte, el proyecto de ley concibe la creación de la figura del Administrador de Cierre quien entrará en escena *“en aquellos casos en que, terminada la gestión del administrador provisional, no haya sido posible subsanar los problemas o deficiencias que dieron origen a su nombramiento por causas no imputables a su gestión”*. El MINEDUC siempre deberá designar un administrador de cierre cuando se decreta la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior. Dentro de las atribuciones del administrador de cierre se cuenta la reubicación de estudiantes de la entidad cerrada en otras instituciones de educación superior (Bachelet, 2014).

Es probable que esta agenda programática legislativa haya tomado este rumbo debido a distintas razones, incluyendo:

- a) el mayor impacto que tiene el sistema escolar en términos de matrícula y de recursos involucrados;
- b) la menor capacidad de respuesta y propuesta por parte de los estudiantes secundarios;

2 El Estado reconoce oficialmente para estos fines a las siguientes instituciones de educación superior: a) Universidades b) Institutos profesionales c) Centros de formación técnica, y d) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos Academias de Guerra y Politécnicas Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.”

- c) la mayor homogeneidad del nivel secundario para enfrentar los cambios;
- d) la mayor capacidad de comprensión del sistema por parte del equipo técnico del MINEDUC;
- e) la menor participación de grandes grupos económicos nacionales y extranjeros en este nivel educativo;
- f) por una cuestión de secuencia lógica en la implementación de la reforma; y,
- g) la posibilidad de tener éxito en la reforma en el nivel primario y secundaria podría sentar las bases para facilitar la reforma en el sector terciario.

Factores que han obstaculizado o retardado la implementación de la “reforma” en el sector terciario

Los factores que han dificultado la implementación de la reforma educacional planteada en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet son de diferente naturaleza. Algunos, que se podrían denominar obstaculizadoras, representan barreras infranqueables en el corto plazo para implementar un cambio estructural en el sistema, tal como ha sido propuesto en el programa el gobierno y en el discurso del ejecutivo. Otros factores, en cambio, si bien impiden parcialmente llevar adelante las transformaciones propuestas, no constituyen aspectos insalvables, aunque retardan la implementación de la reforma. Estos factores, que denominamos retardatarios, dependen fundamentalmente de la voluntad política del Gobierno y sus representantes.

Entre los factores obstaculizadores es posible identificar al menos los siguientes: a) la carencia de un proyecto de cambio al interior del gobierno que guíe el proceso de “reforma” y que debiera incluir a lo menos: a) fundamentación, políticas, estrategias y recursos asociados; b) la estrategia planteada por la oposición (Alianza por Chile) en orden a discutir aspectos accesorios a la reforma (instrumentales y procedimentales); y, c) la presencia de grupos de poder y de interés en distintos espacios decisionales de la esfera pública. En cuanto a los factores retardatarios se pueden identificar a lo menos los cuatro siguientes:

- a) la complejidad de los procesos de generación de cuerpos normativos;
- b) la posible inexistencia de recursos fiscales suficientes;
- c) el miedo a promover transformaciones radicales por temor a que la situación se torne inmanejable; y,
- d) la actual estructura del sistema educativo y del régimen de financiamiento.

Factores Obstaculizadores

La carencia de un proyecto de cambio (carta de navegación) que guíe todo el proceso de transformación del sector educacional y que debiera incluir fundamentación del proyecto, políticas y estrategias para implementarlo, metas, programación y plazos, los recursos necesarios, las evaluaciones para verificar avance de la reforma y las acciones/programas asociados a esta.

Resulta evidente la inexistencia de una planificación adecuada por parte del gobierno central ni tampoco se ha formulado un diagnóstico de requerimientos y necesidades de las distintas políticas sectoriales. En parte, ello se puede explicar por las diferentes visiones de mundo que ostentan los distintos partidos o sectores representados en la coalición de gobierno (Nueva Mayoría). El programa de gobierno deja entrever las distintas posturas que detentan los miembros de la comisión programática.

Cabe destacar que Chile no cuenta con un Plan Nacional de Educación como lo tienen otros países de la región latinoamericana como Brasil, Argentina, o Cuba. Una carta de navegación como aquella es fundamental para orientar el diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas nacionales, regionales y locales. No hay que olvidar que desde el año 1981 el sistema educacional chileno ha estado guiado por los mandatos del mercado en el marco de un Estado subsidiario y del predominio sin contrapeso del modelo económico neoliberal. En los hechos, la *"política educativa"* se confunde con la política de desarrollo económico (Espinoza, 2014).

En la práctica, y en concordancia con lo anterior, las políticas educacionales no han sido explicitadas desde el año 1981 en que la dictadura de Pinochet impulsó la gran reforma educativa y de todo el sector social (sistema de salud y pensiones, inclusive). Estas políticas estaban cimentadas en el *"Ladrillo"* (Centro de Estudios Públicos, 1992) en el marco de una concepción extrema de libre mercado, sin participación alguna del Estado en materia de planificación, regulación, control y supervisión. Dichas políticas fueron implementadas mediante decretos leyes, decretos con fuerza de ley, y leyes, sin mediar la participación del poder legislativo.

Con posterioridad a la dictadura de Pinochet los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia efectuaron diversas intervenciones. Sin embargo, dichas acciones no estuvieron articuladas entre sí. Además, estuvieron supeditadas a los vaivenes del mercado, puesto que no habido desarrollo de políticas explícitas ni una planificación al interior del sector educación. Ellas, no han tenido continuidad en el tiempo, ni tampoco se conoce, en la mayoría de los casos, su impacto, si bien existen algunas percepciones de su utilidad y una que otra evaluación de impacto. Al no haber evaluación de impacto se desconoce si los recursos destinados a tales iniciativas rindieron frutos en términos de los objetivos perseguidos y de la población que se buscaba beneficiar (Espinoza, 2014).

Como consecuencia de todo lo anterior, las autoridades de gobierno han tenido que improvisar dado que no poseen los elementos de juicio ni el necesario conocimiento del sector en todas sus dimensiones. A ello se suma un elemento crítico que no puede estar ausente en el diseño e implementación de un “*cambio*” estructural cual es la presencia de policy makers, en los distintos ministerios, además de los líderes y técnicos en educación. Algunos ejemplos que grafican esta improvisación de parte de ciertas autoridades son los siguientes: el alcance y los beneficiarios de la gratuidad, el régimen y la estructura de financiamiento de las universidades públicas, el uso de los recursos fiscales, la fijación de aranceles de referencia como parámetro único para fijar los costos de las carreras, y la creación de universidades y CFTs estatales en regiones.

En este último caso, cabe mencionar que hay estudios y experiencias que revelan la poca viabilidad económica que supone construir universidades estatales en la región de O’Higgins y de Aysén. De igual modo no se justificaría crear CFTs estatales en todas las regiones del país, dado que en la mayoría de ellas existen CFTs dependientes de las universidades estatales regionales, los cuales además contribuyen a su financiamiento (Espinoza & González, 2014).

La estrategia para oponerse a la reforma planteada por la oposición ha estado fundamentada en aspectos instrumentales y procedimentales, tales como: a) la creación de la figura del administrador provisional y del administrador de cierre; b) la gratuidad universal que implicaría una distribución de recursos regresiva porque se beneficiaría a los estudiantes de los sectores más pudientes; y, c) la intención de incrementar el aporte basal a las universidades del Estado sería inadecuada debido a la ineficiencia de su gestión.

La presencia de grupos de poder y de interés en distintos espacios decisionales de la esfera pública. La “*reforma*” educacional es vista como una amenaza por parte de distintos grupos de interés incluyendo empresariado, sectores de iglesia, algunos partidos políticos, los medios de comunicación y los sostenedores nacionales y extranjeros (Laureate, SEK, Apollo). Adicionalmente, es considerada como una estrategia que podría poner en riesgo la sostenibilidad de sus proyectos educativos.

Factores retardatarios

La complejidad de los procesos de generación de cuerpos normativos. Toda la concepción del cuerpo legislativo actual (Constitución de la República, leyes orgánicas constitucionales) está concebida para no introducir cambios profundos en el sistema político y educativo. En estas condiciones se tornó muy engorrosa la generación e implementación de un cambio que afectara al modelo neoliberal vigente desde 1981. Adicionalmente, se debe considerar que los trámites de discusión legislativa en el parlamento suponen la superación de distintas instancias para que

un proyecto de ley pueda ser aprobado: Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Comisión de Educación del Senado, Cámara de Diputados en pleno y Senado en pleno. La conformación de las comisiones y de ambas cámaras son heterogéneas y variables por la participación de los independientes y grupos con menor representación.

Esta situación, sumada al intenso lobby que desarrollan los distintos grupos de interés, prolongan la discusión de esos proyectos significativamente y además los modifican en algunos espacios de manera sustantiva respecto de las propuestas originales.

Junto con ello, la búsqueda de consensos en el parlamento ha alterado sustancialmente algunas propuestas que ha presentado el poder ejecutivo, traicionando con ello el espíritu original de las propuestas y poniendo en riesgo el corazón de la reforma.

La posible inexistencia de recursos fiscales suficientes. La excesiva preocupación por evitar un exagerado crecimiento del gasto público con las consabidas consecuencias, hace que los gobiernos, incluyendo el actual, sean muy cautelosos al momento de proponer las leyes de presupuesto. A lo anterior se suma el hecho que la distribución de los impuestos en Chile es muy desigual. Por ejemplo, hay grandes empresas como las mineras que pagan cifras irrisorias. De ahí la escasez de fondos para implementar la reforma en las actuales condiciones. Por otra parte, los recursos provenientes de la reforma tributaria solo podrán ser recaudados en su totalidad (US\$8.200.000) a contar del año 2019, vale decir, un año después que culmine el gobierno de Bachelet. No existe claridad respecto de cómo se piensa distribuir los recursos que se obtengan por la vía de la reforma tributaria en las leyes de presupuesto.

El miedo a promover transformaciones radicales por temor a que la situación se torne inmanejable. Las experiencias políticas que ha vivido el país en las décadas recientes (incluida una dictadura de 17 años y un proceso de transición que aun no concluye) ha marcado la forma de hacer política en Chile y de implementar cambios en la sociedad. Como consecuencia de aquello, se buscan los consensos de distintos grupos de interés, lo que entorpece la implementación de aquellos cambios que requieren una atención urgente y que podrían beneficiar de manera efectiva a la población más vulnerable. Esta situación ha quedado de manifiesto en distintos anuncios formulados por personeros de gobierno quienes han debido retractarse con ocasión de las presiones, por una parte, y la falta de un proyecto de cambio que respalde integralmente y de manera consistente las propuestas, por otra.

A lo anterior se debe sumar la carencia de líderes al interior de los ministerios con experiencia en la implementación de transformaciones profundas y la tendencia a la inercia de los movimientos sociales (la excepción la sigue marcando el movimiento estudiantil).

La actual estructura del sistema educativo y del régimen de financiamiento. El sistema educacional actual, desde la educación parvularia hasta la educación terciaria, está concebido como un espacio de segregación social que lejos de propiciar la integración, promueve la inequidad en el acceso, la permanencia, los resultados y logros de los niños y jóvenes.

Intervenir esta estructura del sistema educativo para alcanzar una transformación radical de ella (que es lo que perseguiría en teoría la "reforma" educativa) es muy complejo dado que: a) hay actores e intereses contrapuestos donde cada uno defiende sus privilegios; b) el Estado no ha asumido un rol activo donde privilegie a sus instituciones ni ha empleado todas sus atribuciones para evitar los abusos y el debilitamiento ostensible del sector público; y, c) la legislación vigente ampara y protege de preferencia a los inversionistas privados y no hace lo propio con las entidades estatales.

Retos del gobierno para cambiar el modelo económico neoliberal y para fortalecer la educación pública

Existe un conjunto de desafíos y propuestas que se podría implementar para establecer algunos de los cambios más relevantes que requiere la educación superior en la línea de tener un sistema independiente de la lógica de mercado que funcione mejor, que favorezca la educación pública, que sea de mayor calidad, que permita una mayor equidad, que facilite una mayor movilidad y que permita una formación lo largo de la vida. Entre las líneas de acción que se podrían proponer, en este sentido, pueden mencionarse las siguientes:

1. El Estado de Chile debería disponer de un proyecto explícito de cambio de los distintos sectores sociales, y en particular, de un Plan Nacional de Educación que contenga al menos: fundamentos, políticas, programas, estrategias, metas, recursos asociados, y evaluación de seguimiento. Este Plan Nacional de Educación debiera ser formulado por el Ministerio de Planificación y Cooperación en conjunto con todos aquellos ministerios que tengan injerencia en el tema, incluyendo: Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Economía. Se asume que es MIDEPLAN el ente que debería liderar la generación de un Plan Nacional orientado a la transformación y o mejora de todos los sectores sociales del país, tal como lo evidencia su misión institucional. Idealmente, el plan debería ser validado por la vía de un plebiscito nacional o al menos concitar un respaldo mayoritario a través de instancias de participación, tales como: asambleas comunales, colegio de profesores, federaciones de estudiantes, etc.

2. Centrar la esencia del debate en los aspectos sustantivos de la “*reforma*” educativa de manera tal de avanzar en una discusión más fructífera y que contribuya eficientemente al mejoramiento de la educación pública. Entre otros, para el caso de la educación superior se pueden señalar los siguientes temas relevantes que debería considerar la agenda de gobierno:
 - a) La necesidad de discutir en torno a un régimen de fortalecimiento que beneficie directamente al sector estatal o a aquellas instituciones que contribuyan expresamente con el rol educativo del Estado.
 - b) La preocupación por mejorar la calidad de la oferta de carreras y programas y la actividad académica, en general. En este sentido, se debería contar con mecanismos de regulación apoyo y supervisión (tales como: transparencia en la información pública; orientación vocacional previo al ingreso al Sistema de Educación Superior y durante los estudios en ese nivel; aseguramiento de la calidad institucional y de carreras/programas que, a su vez, contemple: i) la exigencia de recursos humanos y materiales, ii) la evaluación de los procesos, resultados e impactos, iii) la seriedad y validez de los títulos y grados, iv) la acreditación y los planes de mejora, etc.), para evitar que sigan proliferando entidades y carreras sin la debida idoneidad y responsabilidad social.
 - c) El logro de una mayor equidad en sus distintas dimensiones y estadios del proceso educativo. Es decir, procurar que no haya segregación en el acceso, que exista una preocupación por la permanencia de todos los ingresantes al Sistema de Educación Superior, que se apoye la obtención de buenos resultados de los estudiantes con mayores dificultades, y que se dé seguimiento a las condiciones de empleabilidad, en particular de aquellos egresados que cuentan con menos redes sociales u otros espacios para desarrollar una trayectoria laboral pertinente.
 - d) La articulación tanto interna como externa del Sistema de Educación Superior. En lo interno es necesario implementar la interacción y articulación entre los distintos tipos de instituciones (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades), el reconocimiento y validación de estudios (sistema nacional de cualificaciones, la equivalencia de títulos y grados, el

reconocimiento de créditos, las salidas intermedias, las prácticas profesionales y la relación con el mundo productivo durante el proceso formativo, etc.). En lo externo es imprescindible mejorar la articulación entre educación media y superior, así como entre el proceso de egreso y de inserción laboral.

- 3, Suprimir las prácticas reñidas con la legislación vigente (por ejemplo, lucro, oferta engañosa de carreras y programas de postgrado, la poca exigencia de muchas instituciones (especialmente las privadas) que no se corresponde con los títulos o grados otorgados, la irresponsabilidad de los sostenedores en cuanto al cumplimiento de la visión/misión institucional y a su responsabilidad como formadores de profesionales). Para hacer frente a estas malas prácticas se requiere: a) voluntad política para elevar las sanciones y aplicar con rigurosidad las normas establecidas; b) disponer y aplicar criterios éticos explícitos; y c) crear organismos de control y supervisión (superintendencia de educación superior) que puedan investigar y sancionar las irregularidades junto con cautelar los derechos de los beneficiarios del Sistema de Educación Superior (estudiantes, académicos y administrativos).

Mejorar los mecanismos de comunicación y darle coherencia al discurso oficial (poder ejecutivo, presidencia, ministros y programas técnicos, tales como, la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, etc.) de manera de evitar equívocos, malos entendidos y cautelar por una correcta implementación del programa de gobierno y de la "*reforma*" educativa.

4. Coordinar a través de los canales políticos correspondientes (Secretaría General de Gobierno, SEGEOB, y directivas de partidos) un discurso sólido y coherente que consigne argumentos y evidencias para contrarrestar a los grupos de interés opuestos al proceso de "*reforma*", por una parte, y dar cumplimiento al programa de gobierno, por otra.

Bibliografía

Apple, M. (1986). "Ideology, reproduction and educational reform". En P. G. Altbach & G. Kelly (Eds.), *New approaches to comparative education* (pp.51-71). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Bachelet, (2014). Mensaje de S. E. la Presidenta de la republica con el que se inicia un proyecto de ley que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales. Mensaje N° 090-362.

Bowles, S. & Gintis, H. (1976). *Schooling in capitalist America*. Boston, MA: Routledge & Kegan Paul.

Carnoy, M. & Levin, H. (Eds.). (1976). *The limits of educational reform*. New York: Longman.

Carnoy, M. & Levin, H. (1986). "Educational reform and class conflict". *Journal of Education*, 168 (1), 35-46.

Carnoy, M. & Samoff, J. with Burris, M.A., Johnston, A. & Torres, C.A (1990). *Education and social transition in the third world*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Deal, T. (1990). *Healing Our Schools: Restoring the Heart*. En A. Lieberman (Ed.), *Schools as Collaborative Cultures: Creating the Future Now* (Chapter 7) (pp.126-149). New York: The Falmer Press.

Centro de Estudios Públicos (CEP) (1992). "El ladrillo". *Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: CEP.

Cuban, L. (1990). *Reforming again, again, and again*. *Educational Researcher*, 19 (1), 3-13.

Dowidar, M. (1975). "Economic development in the dependent world". En I. Wallerstein (Ed.), *World inequality: Origins and perspectives on the world system* (pp.48-71). Montreal, Canada: Black Rose Books Ltd.

EMOL (4 de junio de 2014). Bachelet anuncia creación de los primeros cinco Centros de Formación Técnica estatales. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/06/04/663650/bachelet-anuncia-creacion-de-los-primeros-cinco-centros-de-formacion-tecnica-estatales.html>

EMOL (18 de junio 2014). Gobierno ingresa al Parlamento proyecto que crea dos nuevas universidades estatales. En <http://www.emol.com/noticias/>

nacional/2014/06/18/665877/gobierno-ingresa-al-parlamento-proyecto-que-crea-dos-nuevas-universidades-estatales.html

EMOL (6 de Octubre de 2014). Mineduc amplía a más deudores la rebaja de la tasa de interés del Crédito Corfo. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/10/06/683634/deudores-del-credito-corfo-firman-acuerdo-con-el-mineduc.html>

Espinoza, O. (2014). La Investigación en/sobre Políticas Educativas en Chile: Panoramas y Perspectivas. *EccoS Revista Científica* 34 (Septiembre-Diciembre) (En imprenta).

Espinoza, O. & González, L.E. (2014). Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile: Acceso, Permanencia, Desempeño y Resultados. En A. Bernasconi (Editor), *La Educación Superior en Chile: Crecimiento y Consolidación*. Santiago, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Espinoza, O. (2008). La relación Estado-educación y el proceso de reforma educacional: Una aproximación desde la teoría crítica. *Revista Iberoamericana de Educación* N° 45/1 (Enero). Madrid, España, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En <http://www.rieoei.org/deloslectores/2106Espinoza.pdf>

Espinoza, O. (2002). *The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998*. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh. En <http://proquest.umi.com/pqdlink?Ver=1&Exp=02-25-2016&FMT=7&DID=765190531&RQT=309&attempt=1&cfc=1>

Ginsburg, M. (Ed.). (1991). *Understanding educational reform in global context. Economy, ideology, and the state*. New York: Garland Publishing.

Ginsburg, M., Cooper, S., Raghu, R. & Zegarra, H. (1990). "National and world system explanations of educational reform". *Comparative Education Review*, 34 (4), 474-499.

Giroux, H. A. (1983a). *Theory and resistance in education: A pedagogy for the opposition*. South Hadley, MA: Bergin & Garvey.

Giroux, H. A. (1983b). "Theories of reproduction and resistance in the new sociology of education: A critical analysis". *Harvard Educational Review*, 53 (3), 257-293.

Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis* (T. McCarthy, Trans.). Boston, MA: Beacon Press.

Hoffer, E. (1963). *The Ordeal of Change*. New York: Harper and Row.

Horn, R. (2002). *Understanding Educational Reform: A reference handbook*. Santa Bárbara, CA: ABC-CLIO.

Levin, H. (1974). "Educational reform and social change". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 10 (3), 304-319.

Nueva Mayoría (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Santiago.

Ostwald, P. & Bittner, E. (1976). 'Life Adjustment After Severe Persecution'. En R. H. Moos (Ed.). *Human Adaptation: Coping with Life Crises*. Lexington, MA: Heath.

Popkewitz, T. (1995). Policy, knowledge, and power: Some issues for the study of educational reform. En P. Cookson & B. Schneider (Eds.), *Transforming schools: Trends, dilemmas and prospects* (pp.413-457). New York: Garland Press.

Popkewitz, T. (1988). "Educational reform: Rhetoric, ritual, and social interest". *Educational Theory*, 38 (1), 77-93.

Popkewitz, T. (1982). "Educational reform as the organization of ritual: Stability as change". *Journal of Education*, 164 (1), 5-29.

Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London, England: Routledge.

Varas, A. (2014) "Dos pasos adelante, uno para atrás. El primer año del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet". En *Barómetro de Política y Equidad N°9* (Noviembre) (En imprenta).

Wallerstein, I. (1975). "The present state of the debate on world inequality". En I. Wallerstein (Ed.), *World inequality: Origins and perspectives on the world system* (pp.12-28). Montreal, Canada: Black Rose Books, Ltd.

Welch, A. (1998). "The cult of efficiency in education: Comparative reflections on the reality and the rhetoric". *Comparative Education*, 34 (2), 157-175.

Wise, A. (1984). "Why educational policies often fail: The hyperrationalisation hypothesis". En J. Prunty (Editor), *A critical reformulation of educational policy Analysis* (pp.72-86). Geelong, Australia: Deakin University Press.