

Educación superior bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet: una mirada evaluativa

Luis Eduardo González

Óscar Espinoza¹

La presidenta Bachelet, en su programa de gobierno, planteó tres grandes reformas: la constitucional, la tributaria y la educacional, estas dos últimas vinculadas entre sí. En concordancia con ello, tras los primeros meses de gobierno se planteó y aprobó rápidamente una reforma tributaria, cuyo foco era obtener recursos de los sectores de mayores ingresos para financiar los cambios en educación. No obstante, la implementación de la reforma a la educación superior ha sido compleja y lenta. Tanto así que en las postrimerías del gobierno sigue debatiéndose el proyecto de ley en el Congreso.

Este capítulo da cuenta de cómo ha sido este proceso de implementación de la reforma en la educación superior, cuál era su sentido inicial, qué se ha logrado, cuáles son las dificultades que ha enfrentado y cuáles son los desafíos

1 Luis Eduardo González. Director del Área de Política y Gestión del Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda), investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y consultor de la Universidad San Sebastián.

Oscar Espinoza. Investigador del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad de Playa Ancha, e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales.

que aún subsisten. El capítulo se ha organizado en cuatro partes. La primera consigna los compromisos suscritos por Bachelet en su programa de gobierno; la segunda da cuenta de las acciones que se han impulsado y los logros obtenidos; la tercera describe las dificultades que han surgido para su implementación, considerando tanto los factores endógenos como exógenos al sistema educacional; y la cuarta resume algunos desafíos hacia el futuro.

1 Los compromisos suscritos en el programa de gobierno en 2013

La base de la reforma educacional es la concepción de la educación como un derecho social fundamental, en una sociedad más justa, democrática y participativa, a la cual todos los ciudadanos deben tener acceso *per se*. Por ende, el Estado debe garantizar este derecho y asumir un rol protagónico esencial. Ello debería redundar en el fortalecimiento de una educación pública que permitiera promover la integración y la inclusión social. En el programa de gobierno de Bachelet (2013) se planteaba, en consecuencia, que las políticas públicas, tanto en la magnitud de los recursos invertidos como en el diseño de instrumentos, deberían contribuir a reducir y eliminar las brechas sociales. El compromiso era enviar un Proyecto de Ley de Reforma Educacional inspirado en los fundamentos ya señalados. La reforma pretendía enfrentar dos grandes problemas: (i) La discriminación en el acceso debido a la falta de recursos para los postulantes de menores ingresos y las carencias de su preparación previa; y (ii) Las dificultades para controlar la calidad de la oferta, en especial de los institutos profesionales y de los centros de formación técnica.

Para superar la discriminación en el acceso a la educación superior se planteaba:

- Alcanzar la gratuidad universal y efectiva al cabo de seis años, cubriendo a fines del periodo de gobierno al 70% de los estudiantes más vulnerables matriculados en aquellas entidades estatales o privadas que cumplieran los estándares mínimos de calidad y con las normativas sobre aranceles establecidas por el Estado.
- Establecer “cupos de equidad”, adicionales al sistema regular, equivalente al menos a un 20% de la matrícula de cada una de las carreras que ofreciera la institución para estudiantes de los dos quintiles de mayor vulnerabilidad.
- Reformar el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para que incentivara la matrícula y retención de estudiantes en situación de vulnerabilidad.
- Establecer un fondo de apoyo a la investigación para evitar que estos gastos se cargaran a los estudiantes, incidiendo en los valores de sus aranceles.

- Estudiar mecanismos para asegurar un trato más favorable para los estudiantes ya endeudados.

Para hacer frente a las debilidades de la preparación previa que traen los estudiantes, se proponía:

- Crear programas de reforzamiento y acompañamiento, que se iniciarían en los últimos niveles de la educación media, para reforzar debidamente a los alumnos más vulnerables.
- Generar un programa para preparar la Prueba de Selección Universitaria, dirigido a los postulantes egresados de los establecimientos de educación media municipal.

Con el propósito de mejorar el control de la calidad de la oferta y recuperar la confianza en las instituciones de educación superior, se proponía:

- Modernizar la estructura organizacional, creando una Subsecretaría, una Superintendencia y una nueva Agencia de la Calidad. Estos organismos fiscalizarían el adecuado uso de los recursos y la prohibición del lucro de las universidades, y velarían por la calidad del sistema.
- Incrementar la oferta estatal de calidad en todo el territorio, aumentando la plataforma institucional con dos nuevas universidades y quince centros de formación técnica vinculados a una universidad pública y relacionados con el desarrollo local.
- Generar incentivos y otorgar un fondo permanente de apoyo a las universidades estatales regionales para que cuenten con un cuerpo académico de excelencia que garantice la generación de capital humano para el desarrollo de las regiones.
- Establecer un Nuevo Fondo de Apoyo a la Investigación Universitaria, de una magnitud suficiente para que las instituciones no incrementen el valor de los aranceles para financiar las labores investigativas.
- Instaurar un nuevo sistema de acreditación obligatoria para todas las instituciones y carreras, incluyendo universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.
- Desarrollar instrumentos para asegurar la continuidad de los estudios a los educandos afectados por las sanciones aplicadas a algunas instituciones por inviabilidad de sus proyectos.
- Exigir modificaciones en la gestión para una mayor rigurosidad en la rendición de cuentas y en el buen uso de los recursos.

- Impulsar una nueva relación entre las universidades públicas y los gobiernos regionales que asegure el cumplimiento de las políticas de investigación.
- Incorporar el mecanismo de Fondos Basales para las universidades públicas en función del fomento de la producción de bienes públicos en espacios regionales y macrorregionales.

2 Logros y acciones impulsadas en educación superior por el gobierno de Bachelet

Las propuestas del programa de gobierno para la educación superior se enmarcaban en un esfuerzo por generar nuevas orientaciones frente a un modelo sustentado en una lógica de mercado. Desde la perspectiva educativa, en el modelo de mercado se concibe que el crecimiento de la cobertura se puede asociar básicamente a la capacidad de ahorro de la población; que el desarrollo del sistema se rige por un incremento de la demanda; que el aseguramiento de la calidad institucional se logra a través de la competitividad, donde la libre competencia regula el funcionamiento del sistema sin la intervención del Estado. La aplicación de este modelo en la educación superior había redundado en un creciente malestar estudiantil y social, que fue recogido en el programa de gobierno de Bachelet. Frente a ello, la nueva propuesta pretendía establecer una educación concebida como un derecho social del cual todos los ciudadanos son partícipes, en un contexto democrático, equitativo y más participativo donde el Estado desempeña un rol preponderante.

Para comprender los logros y las dificultades enfrentadas por el gobierno para introducir cambios en la educación superior durante este periodo, es importante comprender el trasfondo de lo que está en juego y aceptar que es difícil, por no decir imposible, que distintos sectores con diferentes ideologías y concepciones sociales se puedan poner de acuerdo en temas de alta significación valórica como la educación. Dicho esto, se puede sostener que el logro más significativo es haber explicitado las fallas del modelo de mercado en la educación y haber demostrado que es posible establecer un sistema distinto, conducente a construir una sociedad más democrática y equitativa en cuanto a la distribución de los beneficios sociales. Si bien existen aún detractores, se constata que se ha logrado un amplio consenso ciudadano favorable a estos cambios. En las líneas siguientes se describen los avances logrados respecto a los dos ejes formulados en el programa: la discriminación en el acceso a la enseñanza terciaria y el control sobre la calidad de esta.

2.1 *Avances para superar la discriminación en el acceso a la educación superior*

En esta línea, se pretendía superar, por una parte, las dificultades económicas que enfrentaban los postulantes y estudiantes de menores recursos para cursar estudios de nivel terciario; y, por otra, compensar las debilidades de la preparación previa. A este respecto los avances son notables, si bien no se ha logrado aún sancionar la legislación que consolida estos cambios.

En el plano de la discriminación en el acceso por falta de recursos es donde el gobierno puede mostrar mayores logros, con la instauración progresiva de la gratuidad de los estudios postsecundarios a contar del año 2016. El primer paso fue la aprobación de la reforma tributaria, cuyo propósito era recaudar los fondos necesarios para implementar la gratuidad (Ley 20780, 2014). Acto seguido se propició la incorporación de las glosas aprobadas para este rubro en las leyes de presupuesto (Ley 20882, correspondiente al año 2016; Ley 20981, correspondiente al año 2017), las que han sido refrendadas por la Indicación Sustitutiva de Ley de Reforma a la Educación Superior, aprobada en primera instancia por la Cámara de Diputados (Bachelet, 2017b).

La incorporación paulatina de la gratuidad se estableció en diciembre de 2015, luego de una decisión del Tribunal Constitucional (TC) que obligó al gobierno a incorporar a este beneficio a universidades privadas que no pertenecían al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) (Tribunal Constitucional, 2015). Es así como en el año 2016 se beneficiaron 140.000 estudiantes de los cinco deciles de menores ingresos.² Se alcanzó de esta forma un total de 529.000 ayudas estudiantiles, considerando las becas de arancel y los créditos del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU); esto es, 63.000 ayudas más que en el año anterior.³ En el año 2017 se amplió este beneficio a los institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), todos ellos privados, y a las dos nuevas universidades del Estado. Con ello, se constituyó una oferta de 32 universidades, seis IP y seis CFT que quedó adscrita al régimen de gratuidad⁴ (Ministerio de Educación [Mineduc], 2017a – Cuenta Pública 2014-2017).

2 Un 51% de los beneficiados estaba matriculado en universidades estatales, un 34% en universidades privadas del CRUCH y un 15% en cinco universidades beneficiadas por la resolución del TC.

3 Las becas otorgadas son: Bicentenario; de Articulación; Excelencia Académica y Puntaje PSU; de Reparación; Juan Gómez Millas; Hijos de Profesionales de la Educación; Vocación de Profesor, Reubicación Universidad del Mar (Mineduc, 2017a). Además, en el año 2016 se modificó el reglamento de Becas Chile para estudios de posgrado, incorporando a los convivientes civiles como acreedores de beneficios. Se amplió el plazo del beneficio de extensión de asignación mensual para pre y posnatal y los plazos para obtener el grado. Se permitió a quienes tenían obligaciones pendientes regularizar su situación.

4 De los beneficiados con la gratuidad el año 2017, un 38% se inscribió en institutos profesionales, 20% en centros de formación técnica, 20% en universidades estatales, un 14% en universidades no estatales del CRUCH, y 9% en universidades privadas (Mineduc, 2017b).

Paralelamente a la gratuidad y a las becas se ha mantenido el sistema de créditos, en particular el Crédito con Aval del Estado (CAE), al cual todos los estudiantes del sistema que estudian en instituciones acreditadas tienen acceso. Este crédito benefició a 90.000 estudiantes el año 2016, pero, gracias a la gratuidad, disminuyó la proporción de estudiantes con crédito de los primeros quintiles (Mineduc, 2017a).⁵

También se proponía en el programa de gobierno lograr un trato más favorable para los estudiantes ya endeudados. En ese escenario, en los primeros meses de gobierno, el Mineduc, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Agrupación de Deudores firmaron un acuerdo para reducir del 8% al 2% los intereses por el saldo de las deudas, igualando la tasa exigida por el Fondo de Crédito Solidario, lo que benefició a unos 140.000 deudores (Espinoza & González, 2014).

Otro aspecto planteado en el programa de gobierno era suprimir el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se otorgaba como beneficio a las instituciones que acogían a los estudiantes con los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), aporte que siempre ha sido controversial por su carácter regresivo. Su relevancia ha venido disminuyendo y, finalmente, se envió un proyecto de ley que lo deroga (Bachelet, 2017d).

En lo que concierne a la discriminación de acceso a la educación superior por las debilidades de la preparación previa, se proponían tres iniciativas: (i) Crear un programa de apoyo y acompañamiento dirigido a estudiantes vulnerables de la educación media; (ii) Preparar para la prueba de ingreso a la educación superior; y (iii) Ampliar la apertura de vacantes de ingreso especial en el primer año.

Diversas iniciativas conjuntas entre el gobierno y las universidades se han implementado en esta línea. Entre ellas se pueden enumerar el programa propedéutico que prepara y facilita el acceso a estudiantes de establecimientos públicos, los diversos programas de inclusión, y decenas de experiencias que han instaurado las propias instituciones (Centro Interuniversitario de Desarrollo [Cinda], 2011). Adicionalmente, como criterio de admisión, se ha incorporado el *ranking* que tienen los postulantes en relación con su grupo curso. A todo ello se agregan los programas preuniversitarios gratuitos que realizan los municipios y organizaciones solidarias. Esta realidad muestra que efectivamente en años recientes se ha generado todo un esfuerzo colaborativo entre las instituciones de educación superior, organismos particulares y el Estado para

5 La estructura del CAE se modificó con la gratuidad. Los estudiantes con créditos de los dos primeros quintiles disminuyeron un 22%, de los cuales una proporción significativa accedió a la gratuidad, mientras que los estudiantes del quintil de mayores ingresos aumentaron en un 23%.

facilitar el tránsito entre la educación media y superior, y nivelar las diferencias que existen en la educación media entre estudiantes de bajos y altos ingresos socioeconómicos. Sin embargo, lo más destacado por parte del gobierno es el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), creado en el año 2014 en convenio con algunas universidades del CRUCH. El PACE entrega a los establecimientos, y a los potenciales postulantes de contextos vulnerables de tercero y cuarto medio, formación académica, orientación vocacional y una amplia gama de actividades de preparación para la vida en la educación superior, a la vez que garantiza algunos cupos especiales. En 2016, el PACE abarcó 292 comunas y 356 establecimientos (la gran mayoría de ellos públicos) (Mineduc/PACE, 2017c).

2.2 Logros relacionados con el mejoramiento de la calidad de la oferta y con la recuperación de las confianzas en las instituciones de educación superior

En relación con la idea de mejorar la calidad de la oferta y recuperar la fe pública en las instituciones de educación superior del país, se proponían en el programa de gobierno nueve medidas, a saber: modernizar el sistema, incrementar la oferta estatal, otorgar mayor apoyo a las universidades públicas regionales, brindar mayor apoyo a la investigación, perfeccionar el régimen de acreditación, resguardar la continuidad de estudios para aquellos estudiantes que estuviesen matriculados en instituciones en situación de cierre, exigir mayor rigurosidad en la rendición de cuentas, mejorar la relación entre el gobierno local y las universidades estatales regionales, y destinar fondos basales para las universidades estatales en función de la producción de bienes públicos.

Con respecto a la modernización organizacional del sistema, los objetivos que se perseguían eran velar por la calidad, fiscalizar mejor el uso de los recursos estatales y evitar el lucro. En términos de la estructura básica del sistema no ha habido hasta la fecha cambios relevantes, los cuales deben ejecutarse respaldados por una ley. No obstante, los cambios están planteados con toda claridad en la Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior enviada recientemente al Congreso y aprobada en primer trámite constitucional. En dicha propuesta se plantea la creación de una Subsecretaría de Educación que formule políticas y se constituya en el órgano rector del sistema. Se crea también una Superintendencia de Educación Superior, encargada de regular y fiscalizar el funcionamiento del sistema, en particular el fin al lucro. Además, se fortalece la actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y se crea un Comité Coordinador que supervisa las acciones en ese ámbito (Bachelet, 2017b). En términos funcionales, se elimina la prohibición de participación estudiantil y de funcionarios en los órganos de gobierno co-

legiado de las instituciones de educación superior establecida en el año 1981 (Ley 20843, de 2015).

En relación con el incremento de la oferta estatal de calidad en todo el territorio, en junio de 2017 se envió al Congreso una propuesta de ley (Bachelet, 2017c) cuyo objetivo “es establecer un marco jurídico que permita que las universidades del Estado fortalezcan sus estándares de calidad académica y de gestión institucional, y que contribuyan de forma permanente en el desarrollo integral del país”. Se contempla, asimismo, un plan de fortalecimiento para la próxima década, que se apoyará en un financiamiento sustentado en “convenios marco” entre el Mineduc y las instituciones estatales. Del mismo modo, se ha incrementado la oferta estatal de calidad en todo el territorio. En el año 2015 se crearon dos nuevas universidades estatales regionales: la de O’Higgins y la de Aysén. Con ello se consagra la existencia de oferta universitaria estatal en todo el país. Ambas universidades están en pleno funcionamiento: la primera con 44 y la segunda con 15 académicos de jornada completa. En coordinación con las universidades regionales, se estableció la creación por decreto de 15 centros de formación técnica estatales, los cuales entrarán en funciones de manera gradual y paulatina (Mineduc, 2017a). Adicionalmente, en los presupuestos anuales del Mineduc se establecieron fondos especiales de apoyo a las universidades estatales localizadas en regiones extremas.

En lo que respecta a fortalecer la investigación universitaria, se constituyó en enero del año 2016 un comité técnico cuyo trabajo redundó en un proyecto de ley, actualmente en trámite, que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Bachelet, 2017a). Este nuevo Ministerio deberá: promover y orientar el desarrollo científico-tecnológico nacional y regional, considerando las características específicas de los territorios y sus estrategias y potencialidades de desarrollo; diseñar e implementar políticas públicas; fomentar la colaboración interministerial, el desarrollo de iniciativas conjuntas en el sector público; y estimular la cooperación público-privada. Junto con ello, se reactivó el Consejo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) tras 42 años de receso.

En lo atinente al aseguramiento de la calidad, se ha mantenido inalterado hasta ahora el proceso de acreditación por parte de la CNA para instituciones y posgrados académicos, y por agencias privadas supervisadas por la CNA para carreras de pregrado. No obstante, en el proyecto de ley de reforma, actualmente en trámite, la acreditación se hace obligatoria para todas las instituciones, creándose niveles de certificación que condicionan su funcionamiento y desarrollo utilizando criterios más estrictos. Se suma a lo anterior la función controladora establecida para la Superintendencia, sobre todo en términos administrativos financieros (Bachelet, 2017b).

En otro plano, y con el propósito de asegurar la continuidad de los estudios a los educandos que concurren a instituciones en riesgo de viabilidad (tal como ya ha ocurrido en al menos dos casos), se promulgó la Ley 20800 (2014) que, por una parte, crea la figura del administrador provisional para intervenir en situaciones de riesgo grave; y, por otra, establece el cargo de administrador de cierre para aquellas entidades que devinieran inviables. Posteriormente, se aprobó la Ley 20912 (2016), que establece los procesos y normas en materia de quiebras para las entidades de educación superior.

En lo que se refiere a establecer condiciones de mayor rigurosidad para la rendición de cuentas y el buen uso de los recursos, se ha mantenido en los procesos de acreditación institucional la incorporación de firmas aseguradoras y se ha agregado el análisis riguroso del Fondo de Utilidades Tributables (FUT). No obstante, los cambios más sustantivos están plasmados en el proyecto de ley de reforma actualmente en el Congreso (Bachelet, 2017b). El proyecto, de aprobarse en las condiciones actuales, le permitiría a la Superintendencia solicitar cualquier documento que se considere necesario para evaluar el apropiado uso de los recursos y la fiscalización sobre el lucro.

Ahora bien, aun cuando ha existido un interés especial por apoyar la educación superior en las regiones, y en particular la investigación, ello no se ha traducido suficientemente en normativas que contribuyan a impulsar una nueva relación entre las universidades públicas y los gobiernos regionales.

Por último, en el plano del financiamiento y en relación con la incorporación de un mecanismo de fondos basales para las universidades públicas en función del fomento de la producción de bienes públicos en espacios regionales y macrorregionales, el Departamento de Financiamiento Institucional del Mineduc (ex Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, Mecesus) ha establecido dos fondos: los convenios de desempeño para las universidades estatales y los fondos basales de desempeño para las universidades privadas del CRUCH. De esta forma, parte de los fondos que entrega el Estado se distribuyen contra proyectos que implican cumplir con objetivos y determinados estándares de rendimiento. Se mantienen, igualmente, los aportes fiscales directos a las universidades.

3 Dificultades enfrentadas para implementar el programa de gobierno

Las dificultades para enfrentar la implementación de los cambios propuestos en el programa de gobierno son de distinta naturaleza. Algunas que pueden considerarse como obstaculizadoras, son aquellas barreras infranqueables en el corto plazo para implementar un cambio estructural en el sistema. Entre ellas, cabe mencionar la heterogeneidad de la coalición gobernante, lo que dificulta la generación de un modelo de reforma consensuado; la presencia de

grupos de poder y de interés en distintos espacios decisionales de la esfera pública; una oposición ligada a empresarios e inversionistas del sector educacional; y la reacción antagónica de medios de comunicación proclives al modelo de una educación de mercado. Otras dificultades son las medidas retardatorias promovidas por la oposición y grupos de interés que, aunque constituyen un impedimento parcial para llevar adelante las transformaciones propuestas y retardan los procesos, no son insalvables. Entre ellas se pueden identificar la complejidad de los procesos para aprobar las normativas, las restricciones para aportar los recursos fiscales suficientes, el miedo a promover transformaciones radicales por el costo político que pudieran implicar, y la actual estructura del sistema educativo y del régimen de financiamiento (Espinoza & González, 2014).

Las dificultades enfrentadas se verifican en parte en los esfuerzos del gobierno, que ha convocado varias comisiones para analizar y proponer algunos cambios en educación; por ejemplo, los Diálogos Ciudadanos, la Comisión Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior, la Comisión de Aseguramiento de la Calidad y la Comisión de Formación Inicial de profesores (Espinoza & González, 2015). Pese a la labor desarrollada por algunas comisiones, surgieron resistencias a las innovaciones en el mundo académico, que es especialmente sensible a los cambios. Y ello más aún en aquellos temas donde existen posiciones antagónicas, como son la gratuidad versus el lucro, la preponderancia de lo privado versus lo estatal, la regulación por parte del Estado versus el libre juego del mercado. Faltó en ese sentido un trabajo más prolijo para difusión, justificación y debate de las propuestas.

Las dificultades que enfrenta el proceso de reforma de la educación superior se constatan también en la trayectoria que han tenido los proyectos de ley. En efecto, en julio del año 2016 se envió al Congreso una primera propuesta de reforma (Bachelet, 2016). En este caso, previo al envío no hubo suficiente debate en torno a los ejes conductores del proyecto, lo que suscitó un importante nivel de desacuerdo en todos los sectores del mundo académico. Tanto así, que fue necesario preparar dos nuevas propuestas de ley: una versión renovada (Bachelet, 2017a), que recogió muchas de las críticas a la propuesta anterior; y otra que plantea un fortalecimiento de las universidades estatales (Bachelet, 2017c). La primera de ellas pasó a segundo trámite constitucional luego de aprobarse en la Cámara de Diputados, pero condicionada a que se presente antes de noviembre de 2017 una fórmula que reemplace el CAE y el compromiso de incrementar la gratuidad sobre el sexto decil, en la medida en que la recaudación fiscal sobrepase el 29,5% del PIB (Universidad de Chile, 2017). La segunda propuesta de ley, sobre universidades estatales, comienza recién a debatirse en el Senado, provocando preocupación en las universida-

des privadas del CRUCH, que hasta ahora han sido tratadas de manera similar a las estatales.

En términos más específicos, cabe mencionar las dificultades surgidas para establecer cambios que hagan frente a la discriminación en el acceso a la educación superior. Entre los obstáculos asociados a la falta de recursos, las discusiones sobre la gratuidad y sobre el CAE han implicado una dilación importante en la aprobación del proyecto de ley más emblemático del gobierno, por existir posiciones controvertidas que han creado tensiones al interior de la Nueva Mayoría (coalición gobernante) y críticas de la oposición. Ello obedece principalmente a las distintas concepciones prevalecientes (incluso entre los partidos gobernantes) sobre el rol del Estado (socialista o centralista, benefactor o de bienestar y subsidiario) (Espinoza & González, 2015). Uno de los aspectos más debatidos es el hecho de que las instituciones adscritas a la gratuidad deben aceptar un arancel regulado por el Mineduc bastante más bajo que el tradicional, lo cual les ha generado déficits presupuestarios. En algunos casos, la diferencia supera los \$2,5 millones de pesos anuales por alumno (EMOL, 2016). Por ello, varias entidades privadas desecharon esta opción. Independientemente de lo ocurrido, los partidos políticos de oposición al gobierno, después de haber perdido la votación en el Congreso en relación con el proyecto original, presentaron una demanda al TC exigiendo que el beneficio de la gratuidad, otorgado inicialmente solo a las instituciones del CRUCH, se extendiera a las universidades privadas. La solicitud fue acogida, redundando en una rebaja de los fondos para los estudiantes de las universidades del CRUCH.

En una línea tangencial a la discriminación en el acceso atribuible a la carencia de recursos, se puede mencionar la demanda anunciada por los deudores del CAE para acudir a instancias judiciales internacionales en relación con las cláusulas abusivas que los aquejaban (*El Mostrador*, 2016). Por otro lado, la propuesta de ley que elimina el AFI (Bachelet, 2017d), si bien evidencia una mayor equidad en el acceso, perjudica a instituciones que reciben a postulantes de altos ingresos. Es más, la Pontificia Universidad Católica de Chile demandó al Estado por la no asignación de estos recursos en el Presupuesto 2017, a pesar de la existencia de un decreto de 1981 que lo avalaba (Educación 2020, 2017).

En el ámbito de la discriminación en el acceso a la educación superior atribuible a las debilidades y desigualdades observables en la enseñanza media, si bien ha habido debates sobre aspectos puntuales, en general las propuestas y acciones realizadas han tenido una buena acogida en todos los sectores del país, dado que los desequilibrios son muy evidentes. Sin embargo, el hecho de tener una prueba de selección basada en conocimientos y no en habilidades sigue considerándose como discriminatoria para los estudiantes de colegios

más vulnerables y para los egresados de la educación media técnico profesional, cuyos planes de estudios no contemplan la totalidad de los contenidos curriculares evaluados en la PSU.

Las dificultades para propiciar un mejoramiento de la calidad de la oferta y recuperar la confianza en las instituciones de educación superior han sido de menor envergadura, ya que el cambio de la estructura del sistema es considerado necesario por todos los sectores. Empero, las atribuciones asignadas a la Superintendencia en el proyecto han generado controversias, derivadas de las diferentes concepciones de Estado y su rol en la regulación del sistema. En efecto, el cambio del modelo (vigente por muchos años), de un Estado muy débil a otro con mayor injerencia y atribuciones para fiscalizar, ha sido fuertemente resistido por los sectores más conservadores. A su vez, las entidades estatales se quejan de que el Estado, por diferentes vías, solo entrega un 35,5% de sus aportes a sus instituciones,⁶ lo cual implica un desequilibrio financiero injusto (Centro de Investigación e Información Periodística [Ciper], 2016). Estas diferencias en los enfoques y en la distribución de recursos han creado tensiones al interior de las universidades del CRUCH, con implicancias para el sistema de educación superior en su conjunto (Bustos & Guzmán, 2017).

4 Algunos desafíos para el futuro gobierno

Se torna cada vez más necesario delinear un Plan Nacional de Educación lo más consensuado posible (incluso plebiscitado), que contenga fundamentos, políticas, programas, estrategias, metas, recursos asociados y evaluación de seguimiento. Dicho plan debería servir como base para orientar el desarrollo del sistema en el largo plazo.

En el estado actual, asumiendo el diagnóstico según el cual los retos principales en educación superior son tanto los de equidad en el acceso, permanencia y resultados, como los de lograr una calidad mayor y más homogénea de la oferta en todas las instituciones, se pueden plantear algunas sugerencias para mejorar el desempeño del sistema.

En materia de equidad, es indispensable perfeccionar los dispositivos de ayuda estudiantil. Si bien la gratuidad universal es un ideal al cual se debe aspirar, existe un amplio consenso en que lograrlo a corto plazo será difícil, debido a las limitaciones de los recursos estatales existentes para satisfacer demandas urgentes de diferente índole. En ese sentido, resulta imprescindible analizar las diversas opciones que se han estudiado y utilizado en otros países (véase, por ejemplo, González & Espinoza, 2016; Lemaitre, Zenteno, Torre,

6 Fuentes: Ministerios de Educación; de Economía, Fomento y Turismo; del Trabajo; de Defensa Nacional; de Relaciones Exteriores de Chile; de Vivienda y Urbanismo; y de Hacienda.

Cassorla & Alvarado, 2015; OECD, 2008; Paredes, 2014) y que podrían ser aplicadas en el nuestro. Mientras se avanza gradualmente en la implementación de la gratuidad, existe consenso, al menos en el CRUCH, para modificar el CAE, manteniendo el crédito con bajos intereses como una opción para sectores de ingresos medios. No obstante, es indispensable instaurar sistemas de ayuda estudiantil más justos y erradicar la banca privada del sistema de préstamos a universitarios (*El Mostrador*, 2017).

Lograr una transición más equitativa entre la educación media y superior es un aspecto que tomará varios años. En primer término, está el requerimiento de subir los estándares de la enseñanza media. En segundo lugar, se deben establecer procesos de orientación, preparación, postulación, selección y admisión más adecuados, de modo que se pueda lograr un tránsito más fluido e igualitario. En tercer término, se deben crear instancias para nivelar y retener a los ingresantes al sistema postsecundario. Para ello se requiere identificar, sistematizar y evaluar los resultados de la gran cantidad de experiencias que están llevándose a cabo en el país (Cinda, 2011) y apoyar la generalización de aquellas que hayan logrado mejores resultados.

Para mejorar la calidad de la oferta y generar mayor confianza en las instituciones de educación superior, sería conveniente separar funciones académicas. Para el caso de la docencia de pregrado, se requiere lograr una mayor articulación del sistema y una certificación de conocimientos con niveles de exigencias normados, de manera de permitir tanto el reconocimiento de estudios previos (educación continua y Marco Nacional de Cualificaciones), como la habilitación para el ejercicio laboral (execuátur externo a las instituciones). En docencia de posgrado es necesario suscribir estándares internacionales al menos para los doctorados y exigir la participación de comités interuniversitarios para otorgar el grado (modelo británico). Respecto a la investigación, sería conveniente separar el presupuesto, el financiamiento y la ejecución presupuestaria de la docencia, sin excluir la posibilidad de incorporar estudiantes en los proyectos. Además, distinguir entre proyectos de relevancia social orientados a productos o estudios contratables mediante fondos concursables o de asignación directa, y las líneas de investigación científica definidas como prioritarias por cada institución, financiadas con fondos basales con rendición pública. Toda la investigación debería estar vinculada al nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología. Se hace necesario, igualmente, normar con criterios de responsabilidad social, lo referido a vinculación con el medio y la prestación de servicios, que debería contar con una rendición pública de los fondos y la evaluación de beneficiarios.

Para consumir un efectivo control de la calidad, es indispensable implementar y asegurar un adecuado funcionamiento de la Superintendencia de

Educación Superior, así como brindarle mayores atribuciones para ejercer una fiscalización pertinente. De igual manera, se debe asegurar que tanto la Comisión Nacional de Acreditación como el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad —concebidos en la nueva propuesta de reforma de la educación superior— sean conformados por personal altamente calificado e idóneo (Bachelet, 2017b). Le correspondería a la CNA dar seguimiento permanente (por ejemplo, anual) al cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los procesos de acreditación.

Finalmente, en relación con el lucro y asumiendo que se mantiene una provisión mixta público-privada en el sistema de educación superior, se deben distinguir dos aspectos: por una parte, concebir la educación como un derecho ciudadano; y por otra, resguardar que los fondos públicos no deriven en utilidades de beneficio privado. El sistema de ingreso nacional unificado y los programas de apoyo a la transición entre educación media y superior, junto a la progresión gradual hacia la gratuidad universal, son avances significativos en pro del derecho a una educación de calidad al alcance de todos, que ponen en entredicho algunos de los pilares del modelo neoliberal vigentes desde 1981. En cuanto al control sobre el lucro, el desafío consiste en establecer una fiscalización prolija por parte de la Superintendencia y otros organismos pertinentes. Aun cuando hay algunas entidades privadas que no lucran, hay otras que involucran a controladores extranjeros (por ejemplo, Apollo, Laureate⁷ y Sek), los cuales podrían lucrar al amparo de los tratados de libre comercio que están por sobre la legislación chilena.

Referencias bibliográficas

- Bachelet, M. (2013). *Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. <http://michellebachelet.cl/programa/>
- Bachelet, M. (2016). Mensaje de S.E. la Presidenta de la Republica con el que inicia un proyecto de ley de educación superior (Mensaje N° 110-364/). Santiago, 04 de julio. <http://bit.ly/2vm7vK0>
- Bachelet, M. (2017a). Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. la Presidenta de la República, que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Boletín 11101-19).. Ingresa al Senado, lunes 23 de enero. https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11615&prmBoletin=11101-19
- Bachelet, M. (2017b). Formula Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley de Educación Superior (Boletín 10.783-04). Santiago, 07 de abril. <http://bit.ly/2vDAa8X>

7 Las instituciones controladas por Laureate representan el 14,4% de la matrícula total en educación superior del país (Biblioteca Nacional, 2016).

- Bachelet, M. (2017c). Proyecto de Ley sobre universidades del Estado. Santiago, 2 de junio (Mensaje N° 58-365/ http://noticias.ubiobio.cl/wp-content/uploads//MensajePresidencia_LeyUEstatales.pdf)
- Bachelet, M. (2017d). Proyecto de ley (...) que elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para el año 2017 (Mensaje N° 061-365/), 7 de junio del 2017. <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=11568&prmTIPO=INICIATIVA>
- Biblioteca Nacional (2016). BCN Minuta. "Datos de las Universidades e Institutos Profesionales del Grupo Laureate en comparación al Sistema de Educación Superior Chileno [pdf]". 2016/09/23. Por M. Holz Guerrero. http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23964/1/BCN_Laureate.pdf
- Bustos, M. & Guzmán, F. (2017). Rectores de planteles estatales reactivan ofensiva ante la Presidenta por trato especial. *La Tercera*, 24 de enero. <http://www.latercera.com/noticia/rectores-planteles-estatales-reactivan-ofensiva-ante-la-presidenta-trato-especial/>
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) (2011). *El proceso de transición entre educación media y superior experiencias universitarias. Experiencias universitarias*. Santiago: Cinda. <http://bit.ly/2dQcN2Q>
- Centro de Investigación e Información Periodística (Ciper). (2016). Reforma a la educación superior: el millonario subsidio estatal que los privados no quieren perder. Santiago, 24 de junio. <http://bit.ly/29GtDFB>
- Comisión Ingresas (Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores). (2017). *Estadísticas*. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>
- Educación 2020 (2017). Deroga el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). En <http://www.educacion2020.cl/deroga-el-aporte-fiscal-indirecto-afi>. Véase Cámara de Diputados, Chile, Boletín N° 11.257-04. Proyecto de ley, iniciado en mensaje del Vicepresidente de la República, que elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para el año 2017. Mensaje N° 061-365/ <http://bit.ly/2vGeqJx>
- El Mostrador* (2016). La arremetida judicial de los endeudados CAE: buscan anular "cláusulas abusivas" de contratos para lograr condonar millonarias deudas. Por M. Segovia. Santiago, 20 de diciembre. <http://bit.ly/2hJPukz>
- El Mostrador* (2017). Ignacio Sánchez revela que hay consenso entre los rectores sobre sacar a los bancos del CAE. Santiago, 10 de enero. <http://bit.ly/2vAUaJT>
- EMOL* (2016). ¿Por qué las universidades que entraron a la gratuidad dejaron de recibir \$30 mil millones? Santiago, 7 de noviembre. <http://bit.ly/2fL8MTJ>
- Espinoza, O. & González, L. E. (2014). Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: Avances, dificultades y desafíos de la "reforma" del Sistema de Educación Superior. En *Barómetro de Política y Equidad, Vol. 9* (octubre 2014): *Primer Tiempo* (pp. 78-96). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Educacion-Superior>
- Espinoza, O. & González, L. E. (2015). Los movimientos subyacentes de la "reforma" del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: escenarios y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad, Vol. 10* (junio 2014): *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 99-119). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Educacion-Superior>

- González, L. E. & Espinoza, O. (2016). Gratuidad en la Educación Superior en Chile: Vaivenes y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 11 (julio 2016): *Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía* (pp. 75-99). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert. <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Educacion-Superior>
- Lemaitre, M., Zenteno, M. E., Torre, D., Cassorla, I. & Alvarado, A (2015). *Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento. Elementos para una discusión sobre gratuidad en la educación superior*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda). <http://bit.ly/2wPxRoc>
- Ley 20780 (2014). (Ministerio de Hacienda). Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Santiago, 29 de septiembre. <http://bcn.cl/1uv0u>
- Ley 20800 (2014). (Ministerio de Educación). Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales. Valparaíso, 26 de diciembre. <http://bcn.cl/1uwaw>
- Ley 20842 (2015). (Ministerio de Educación). Crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén. Santiago, 07 de agosto. <http://bcn.cl/1vecu>
- Ley 20843 (2015). (Ministerio de Educación). Elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior. Santiago, 18 de junio. <http://bcn.cl/1vf71>
- Ley 20882 (2015). (Ministerio de Hacienda). Ley de presupuestos del sector público, correspondiente al año 2016. Santiago, 5 de diciembre. <http://bcn.cl/1uz0c>
- Ley 20912 (2016). (Ministerio de Educación). Armoniza normas en materia de quiebras con aquellas que rigen a las instituciones de educación superior. Santiago, 09 de abril. <http://bcn.cl/1v52y>
- Ley 20981 (2016). (Ministerio de Hacienda). Ley de presupuestos del sector público correspondiente al año 2017. Santiago, 15 de diciembre. <http://bcn.cl/1ywg7>
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2017a). *Cuenta pública 2014-2017 / Reforma Educacional*. Santiago: Mineduc. <http://bit.ly/2iDov8E>
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2017b). *Ministerio de Educación informa resultados de primera asignación de Gratuidad y beneficios estudiantiles 2017*. <http://bit.ly/2eWkuHH>
- Ministerio de Educación / Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (Mineduc / PACE). (2017c). ¿Qué es el PACE? <https://pace.mineduc.cl/sobre-el-programa-pace/que-es-el-pace/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1: *Special features: governance, funding, quality*. By P. Santiago, K. Tremblay, E. Basri & E. Arnal. Paris: OECD. <http://bit.ly/29ht4Pt>
- Paredes, R. (2014). *Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile*. Serie Temas de la Agenda Pública, 9 (69, agosto). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, P. Universidad Católica de Chile. <http://bit.ly/2wPq1uH>
- Suzuki, J. J. (2015). Radiografía a los 289 asesores que ingresaron a Educación en el 2014. *El Mercurio* (Santiago), Reportajes, 4 de enero. <http://bit.ly/2iF0K0b>
- Tribunal Constitucional, Chile (2015). Sentencia Rol N° 2935-15-CPT [Resolución que aprueba la gratuidad para las universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilena, CRUCH]. Santiago, 21 de diciembre. http://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia.php?id=3200