

Políticas de Educación Superior y Equidad en el Bicentenario

Luis Eduardo González¹

Oscar Espinoza²

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente artículo es analizar las iniciativas, propuestas y acciones impulsadas por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera en su primer año de gestión en materia de equidad en la educación superior. Se pretende visualizar a grandes rasgos si ha habido cambios respecto de la gestión de la Presidenta Michelle Bachelet y los anteriores gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia o si se ha continuado por la misma senda trazada con anterioridad.

El programa de gobierno del Presidente Piñera difundido en la etapa de campaña presidencial enfatizaba cuatro aspectos centrales, con énfasis en una economía de mercado versus un rol más destacado del Estado, entre los que se relevaba el “reducir la desigualdad en el acceso a los activos productivos, tales como educación, infraestructura y derechos de propiedad; mejorar el funcionamiento de los mercados, ya sea el de productos, el laboral o el de los créditos; fortalecer la capacidad redistributiva del Estado descentralizando los programas sociales; y el mejorar el sistema político mediante mayor transparencia o eliminando ventajas injustificadas”. Las políticas públicas a través de las cuales se alcanzarían estas metas estarían muy condicionadas por el perfil del gabinete del nuevo presidente.

El presente documento se ha organizado en siete apartados: una caracterización del sistema de educación superior chileno, el modelo de análisis y metodología, los logros registrados bajo los gobiernos de la Concertación, recomendaciones y propuestas sobre los temas no resueltos bajo los gobiernos de la Concertación,

1 Director del Área Política y Gestión universitaria de CINDA

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

propuestas y acciones de la administración del Presidente Piñera (2010), acciones impulsadas por el actual gobierno y conclusiones.

BREVE CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema de educación superior en Chile ha experimentado cambios notables en las últimas tres décadas. De ser un sistema limitado prácticamente a instituciones universitarias (8) en el año 1981 pasó a transformarse en un sistema con una oferta diversificada en tres subniveles: Universidades, Institutos Profesionales (IPs) y Centros de Formación Técnica (CFTs.)

A su vez, la cobertura bruta para el tramo etéreo de 18-24 años varió de 7,5% en el año 1980 a 38% en el año 2006 lo que implica que la cobertura bruta se quintuplicó en menos de tres décadas.

A nivel de instituciones, el sistema de educación superior pasó de tener las ocho universidades referidas en el párrafo anterior a contar con 302 entidades el año 1990 las que se redujeron a 196 en el 2008 lo que deja en evidencia que el sistema en su conjunto se ha ido decantando en las últimas dos décadas tras un crecimiento descontrolado e inorgánico tras la reforma de 1981. Dicho crecimiento, asimismo, se explica en gran medida por la aparición de instituciones de carácter privado (universidades, IPs y CFTs que al año 2008 representaban el 90% del total de instituciones de educación superior existentes en el país. En efecto, en la actualidad el Estado solo cuenta con 16 universidades dentro del sistema, no obstante que da un apoyo financiero similar a otras nueve universidades privadas que existían con anterioridad a la Reforma del año 1981 o a las universidades

derivadas de éstas todas las cuales para efectos prácticos pueden considerarse como públicas. No existen en el sistema institutos profesionales ni centros técnicos estatales. No se han considerado en este recuento otras 22 instituciones de las fuerzas armadas y de orden que de acuerdo a la Ley forman parte también del sistema de educación superior.

La matrícula, por su parte, ha experimentado un aumento explosivo en las últimas décadas. Mientras el año 1990 la matrícula total de pregrado alcanzaba a 245.561 estudiantes en el 2009 ascendía a 835.246 alumnos lo que significa que ésta se ha más que triplicado en tan solo veinte años. Del total de matriculados el año 1990 en instituciones de educación superior la matrícula en entidades privadas alcanzaba al 56% en tanto que en el año 2009 la matrícula de este sector representaba casi el 67% del total de la matrícula de pregrado.

Las cifras son elocuentes y dejan entrever que la privatización del sistema ha ido transformando la esencia del sistema terciario chileno tanto a nivel de instituciones como de matrícula. Dicha tendencia, no obstante, es la misma que puede observarse en el resto de la región latinoamericana.

MODELO DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA

Para el análisis se usó un modelo conceptual desarrollado por los autores (Espinoza, 2002; 2007; Latorre, González & Espinoza, 2009) que consta de cinco dimensiones, a saber: Recursos, acceso, permanencia, logros (output) y resultados (Ver Cuadro 1). En algunos casos se fusionaron dos de estas dimensiones debido a que la información era muy escasa y dispersa.

Los antecedentes recopilados se organizaron en función de las dimensiones antes descritas. Para el caso de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se analizaron las acciones implementadas y los logros alcanzados, en tanto que para el gobierno de Sebastián Piñera se consideraron las iniciativas propuestas a nivel del discurso oficial y algunas acciones puntuales dado el reducido tiempo transcurrido desde que asumió la nueva administración.

CUADRO 1 MODELO DE EQUIDAD APLICADO AL CASO DE CHILE

Concepto	Recursos	Etapas del Proceso Educativo		
		Acceso	Permanencia	Logros (Output)
Equidad	Garantizar que todas las personas que tienen las mismas necesidades, capacidades y logros obtengan la misma cantidad de recursos financieros, sociales y culturales	Permitir que todas las personas que tengan similares necesidades, capacidades y logros tengan acceso a una educación de calidad	Resguardar que los estudiantes con iguales necesidades, capacidades y logros permanezcan en el sistema	Salvaguardar que estudiantes con iguales necesidades, capacidades y éxitos académicos anteriores obtengan logros similares en términos de calificaciones

Fuente: Elaboración de los autores con base en Espinoza (2002; 2007).

En términos metodológicos se apeló al análisis documental. Se trabajó sobre la base de la revisión de fuentes primarias, incluyendo publicaciones de entrevistas concedidas por personeros de gobierno, declaraciones públicas, mensaje presidencial, y discursos del primer mandatario, entre otros.

LOGROS BAJO LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Para dimensionar los avances alcanzados en materia de equidad en educación superior durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se utilizó como referente un modelo de análisis contenido en algunas publicaciones anteriores de los autores (Espinoza, 2002 y 2007; Latorre, González & Espinoza, 2009) que consta como ya se ha indicado de cinco dimensiones.

RECURSOS

En términos de los recursos invertidos por el Estado hubo avances significativos en el periodo 1990-2005, incrementándose los aportes fiscales para la educación superior de \$113.000.000.000 a \$245.000.000.000 en moneda constante. Parte de este aumento se explica por el incremento de los recursos destinados a la asistencialidad estudiantil. En efecto, mientras en el año 1990 sólo existía

el crédito universitario a fines del gobierno de la Presidenta Bachelet había 12 programas de ayuda estudiantil.³

Estos fondos se focalizaron razonablemente bien. Por ejemplo, en el caso del Fondo de Crédito Solidario casi el 40% de los recursos los recibía el estudiantado perteneciente al primer quintil, mientras que los estudiantes del quintil más rico solo obtenían el 3% de los recursos, lo cual indica que había tanto políticas como controles adecuados en la asignación.

ACCESO

Se constata un incremento sustantivo de la cobertura bruta en la educación superior entre los años 1990-2003. En efecto, se incrementó la participación del quintil más pobre de 4,4% a 14,7%. Sin embargo, el crecimiento fue mayor para el quintil más rico, pasando del 41% al 74% en el mismo periodo. Por otra parte, los datos revelan que existe una segmentación en el sistema por tipo de institución. Los jóvenes de los sectores más ricos tienden a matricularse en universidades y los más vulnerables en centros de formación técnica. Es así, que “mientras la participación de jóvenes pertenecientes a los quintiles I y V era en las universidades de un 6% y 40%, respectivamente, en tanto que para los jóvenes de los mismos quintiles que acudían a los CFTs era de 16% y 17%. Esta segmentación es relevante por cuanto los ingresos de técnicos de nivel superior alcanzan sólo a un tercio de los de egresados de carreras profesionales universitarias. Como regla general, mientras los alumnos de mayores recursos se matriculan en las universidades, los estudiantes provenientes de hogares más desaventajados socialmente acceden principalmente a los CFTs” (Latorre, González y Espinoza, 2009:190). Esta situación que es difícil de manejar desde el sistema de educación superior constituía y sigue constituyendo un desafío relevante para la sociedad toda.

PERMANENCIA Y LOGROS (OUTPUT)

El incremento sostenido de la matrícula redundó en una enorme heterogeneidad de los estudiantes que ingresaba al sistema, debido a las diferencias de su formación secundaria y del capital cultural que poseían, lo cual condicionaba su permanencia en la educación superior. Para enfrentar esta situación se establecieron diversas acciones, incluyendo programas de nivelación y se generaron proyectos financiados por el programa MECESUP que estableció aportes especiales en esta línea.

3 Fondo de Crédito Solidario (ex crédito universitario), crédito con aval del Estado y crédito CORFO, Beca Bicentenario (ex Beca MINEDUC), Beca para Estudiantes de Pedagogía, Beca Juan Gómez Millas, Beca Indígena, Beca de Reprogramación (Discontinuada desde 2004), Beca de Reparación (Discontinuada desde 1999), Beca para Hijos de Profesionales de la Educación, Beca Nuevo Milenio, Beca Zona Extrema (ex Primera Dama), Beca de Alimentación JUNAEB, y Beca Presidente de la República.

Asimismo, la mayoría de las instituciones generaron acciones afirmativas⁴ para compensar los desequilibrios en cuanto a conocimientos y habilidades de los estudiantes provenientes de los quintiles más pobres.

Igualmente, se ha detectado una heterogeneidad en la calidad de la oferta educativa que ha ido aparejada con la mayor demanda de estudiantes terciarios. Como consecuencia de ello, se ha generado la necesidad de mantener estándares de calidad que aseguren que los graduados cumplen con los requerimientos necesarios para el desempeño profesional. En tal sentido, se desarrolló un sistema de aseguramiento de la calidad bastante completo, eficiente y con criterios basados en referentes internacionales que incluye distintos procesos: la autoevaluación, la acreditación y el diseño de un sistema de información pública. Al término de los gobiernos de la Concertación se habían acreditado 38 de 64 universidades, 8 de 48 IPs y sólo 5 de 117 CFTs.

A su vez, se fortalecieron y diversificaron los programas de becas y créditos tanto para estudiantes nuevos como antiguos, facilitando de ese modo la permanencia de éstos. A raíz de ello se triplicó el número de beneficiarios pasando de 70.000 a más de 230.000 estudiantes en el periodo 1990-2008.

RESULTADOS

En este ámbito se desarrolló un sistema de información pública en relación a la empleabilidad de profesionales y técnicos, disponible para todos los interesados en una página Web (<http://www.futurolaboral.cl>). Dicho sistema entrega antecedentes sobre el stock de profesionales existente en el país y su nivel de remuneraciones. Ciertamente, el acceso a esta información ha contribuido a transparentar el mercado ocupacional y ha facilitado la toma de decisiones, generando consecuentemente mayor equidad.

Adicionalmente, se intentó implementar en algunas universidades un enfoque curricular basado en competencias que contribuye, por una parte, a acercar a los futuros profesionales y técnicos al mundo productivo y, por otra, facilita una inserción más rápida al campo laboral, lo cual ha sido también apoyado financieramente por el Programa MECESUP.

4 Por ejemplo, el Proyecto RUPU de la Universidad de la Frontera que busca apoyar la admisión y permanencia de estudiantes de la etnia Mapuche a través de distintas acciones incluyendo programas de nivelación (Espinoza, 2004); el sistema de admisión especial de la Universidad de Santiago para estudiantes que están en el 5% superior de su cohorte en establecimientos de condiciones de vulnerabilidad; el programa especial para formación de profesores dirigidos a sectores rurales mapuches de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sede Villarrica; el Programa de Becas Diego Peralt de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, en convenio con la Municipalidad de Cerro Navia, que acoge y prepara a alumnos destacados de la enseñanza media de establecimientos municipales.

ASPECTOS NO RESUELTOS BAJO LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Al analizar los logros de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia cabe señalar que desde entonces surgían un conjunto de situaciones que no fueron resueltas o que podían ser mejoradas. Algunas de estas propuestas se detallan a continuación siguiendo cada una de las dimensiones del modelo de equidad utilizado en este trabajo.

RECURSOS

En relación a los recursos se planteaban las siguientes propuestas para mejorar la equidad:

- Redirigir el AFI a becas y a programas de investigación y doctorado.
- Asignar el AFD a instituciones acreditadas para fines específicos, tareas de investigación y extensión de excelencia, programas de nivelación de competencias con verificación de resultados
- Establecer una agencia autónoma con independencia y capacidad operativa para manejar y articular los fondos de créditos y becas
- Focalizar mejor la distribución de ayudas estudiantiles (becas y créditos) a través de:
 - sistema único de captura;
 - mejorar la progresividad en la asignación de becas y créditos, y
 - evitar la duplicidad de ayudas (originalmente se propuso traspasar la administración de todas las becas de pregrado desde la DESUP a la JUNAEB y las de postgrado a CONICYT. Esto último se implementó a través del programa Becas Chile)
- Dar ayuda sólo a instituciones acreditadas.

ACCESO

- En cuanto al acceso se consideraban las siguientes recomendaciones:
- Mejorar los sistemas de información sobre opciones de carreras
- Fortalecer la formación de técnicos de nivel superior
- Articular la enseñanza media con la educación superior
- Diversificar los procesos de admisión y establecer mecanismos de discriminación positiva focalizados en minorías (por ejemplo, Proyecto RUPU y Programa de formación de profesores rurales mapuches)

PERMANENCIA

- Para mejorar la permanencia se planteaban, entre otras, las siguientes recomendaciones:
- Nivelación de competencias de ingreso

- Mayor flexibilidad curricular para el avance según condiciones del estudiantado
- Atención especial a alumnos de cursos superiores con dificultades
- Programas de acompañamiento a alumnos más vulnerables
- Becas de continuidad
- Generación de alternativas al proceso de tesis Articulación de distintos niveles de salida en la educación superior

LOGROS Y RESULTADOS

Con respecto a los logros y resultados se establecían las siguientes propuestas:

- Crear redes que faciliten la inserción laboral de egresados mediante:
 - oficinas de colocación;
 - bases de datos;
 - bolsas de trabajo;
 - asociaciones de egresados, y
 - vínculos con el sector productivo
- Desarrollar prácticas tempranas en las carreras
- Fomentar la implementación de currículos basados en competencias

- Perfeccionar las fuentes de información pública relativas al mercado laboral

PROPUESTAS Y ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE PIÑERA (2010)

Tras cinco meses de gobierno son escasos los anuncios e iniciativas que se ha propuesto llevar adelante la administración de Sebastián Piñera. Ello obedecería, en parte, al escenario generado tras el terremoto de febrero del 2010 que de una u otra forma alteró la agenda programática del gobierno. Tanto es así, que solo tres meses después de asumir el nuevo gobierno fue nominado el Jefe de la División de Educación Superior (DIVESUP), Juan José Ugarte quien hizo los primeros anuncios referidos a su unidad algunas semanas después. Dicha situación se presentó, igualmente en otras direcciones superiores e intermedias de educación, tales como CONICYT,⁵ CNA, CNED, entre otras.

A la fecha de hoy (septiembre del 2010) no se aprecia una política concreta de gobierno que fije directrices para la educación superior en Chile. Más bien, se han propuesto algunas iniciativas aisladas que intentan subsanar algunos de los problemas que no fueron resueltos o quedaron solo como propuestas al concluir los gobiernos de la Concertación. Varios de estos problemas ya habían sido discutidos

⁵ El nuevo director de CONICYT, José Migue Aguilera, fue recién designado en el mes de Julio de 2010 por el presidente Piñera, mientras que los directores ejecutivos de la CNA y el CNED aun no han sido nombrados.

en un informe preparado por expertos de la OCDE al término del gobierno de la Presidenta Bachelet (OCDE, 2009).

Como se ha señalado, en esta perspectiva, al poco tiempo de haber asumido en propiedad el cargo de Jefe de la División de Educación Superior, Juan José Ugarte hizo los primeros anuncios en la prensa de lo que sería la base de la política del gobierno en materia de educación superior, a saber: a) conformar una nueva institucionalidad para el sector terciario; b) promover el financiamiento a través de fondos concursables; c) establecer un sistema único de créditos y becas; d) reforzar el Programa Becas Chile para estudiar post grados en el país; y e) proveer más y mejor información sobre la acreditación de las universidades tanto a los postulantes como a sus familias.⁶

En relación a la nueva institucionalidad que pretende implementar el gobierno el Jefe de la DIVESUP (2010) señaló que el gobierno convocaría en un breve lapso a una nueva institucionalidad en la educación superior con la idea de crear dos nuevas entidades:

“Una que agrupe a las 177 instituciones que imparten educación terciaria. Es decir, institutos, centros de formación técnica. Y otra, que reúna a las 60 universidades existentes en el país, 25 tradicionales y 35 privadas”.

Además, agregó que el sistema de educación superior chileno estaba basado en instituciones creadas en el siglo XIX que no eran representativas de la diversidad y de las demandas de la sociedad actual señalando la necesidad de concretar lo propuesto en el informe de la OCDE que planteaba crear una institución única que agrupase a todas las universidades.

Como ya se ha anticipado, en Chile conviven universidades creadas antes de la reforma de los años 80 (Universidades denominadas también tradicionales) y las surgidas después de esa fecha, también llamadas privadas. El Consejo de Rectores (CRUCH) integra a las universidades tradicionales y siempre se ha negado a incorporar en sus filas a las universidades privadas. En esa perspectiva, la idea del gobierno del Presidente Piñera, según Ugarte (2010) es conformar un ente común que agrupe a ambos tipos de instituciones. Agregó, adicionalmente, que la idea no era terminar con el CRUCH dado que se asume y entiende que dicha entidad jugaría un rol preponderante en la agenda modernizadora de la educación superior que se propone llevar adelante la nueva administración.

El anuncio en comento generó bastante rechazo de parte de los miembros de las universidades del Consejo de Rectores actual por cuanto se consideraba que el nuevo ente propuesto por el gobierno de Sebastián Piñera se erguía como un riesgo para la continuidad del CRUCH. En ese contexto, pocos días después del anuncio de Ugarte, el presidente Piñera al ser investido, como ya es tradicional para todos

6 Entrevista concedida al Diario La Tercera el día 20 de Junio de 2010.

los presidentes del país, como patrono de la Universidad de Chile en el acto que coincidió con la asunción como nuevo rector de la U. de Chile (segundo periodo) del Profesor Víctor Pérez, acotaba:

“quiero aprovechar también de mencionar que el hecho de que el Director de la División de Educación Superior plantee la necesidad de hacer un foro donde puedan concurrir todas las universidades de Chile, en nada debilita al Consejo de Rectores de Universidades de Chile, sino que solamente significa reconocer que debe existir una instancia en que todas las universidades de Chile, públicas y privadas, puedan también dialogar y puedan también comprometerse con este Nuevo Trato, que sin duda significa para el Estado una obligación especial con sus propias Universidades, que son las Universidades Estatales. Pero el Estado también tiene compromisos con las demás universidades de Chile y por lo tanto, en esa reunión de todos los rectores de Chile, yo creo que van a surgir frutos fecundos para el futuro y la sociedad que queremos construir” (Piñera, 2010b).

Pero no solo la idea de aunar a todas las universidades en torno a una organización común se planteaba como un anhelo de la nueva administración. También los mecanismos de admisión a las universidades (uso de la Prueba de Selección Universitaria, PSU, como principal herramienta) se constituyen en uno de los componentes del discurso del gobierno de Piñera. En ese sentido, se acotaba que, entre otras tareas, el CRUCH tendría la misión de discutir las políticas de educación superior en áreas asociadas con la calidad del sistema y con miras a avanzar hacia un sistema único de ingreso para todas las universidades el cual debería contemplar la exigencia de Prueba de Selección Universitaria sin excepción. Esta última intención no deja de ser relevante dado que se menciona la idea de generar propuestas tendientes a mejorar la calidad del sistema en directa relación además con el régimen de ingreso y selección con lo que se pretende de alguna manera asegurar acceso a una educación de calidad, cuestión que hoy en día no está garantizada por la existencia de una oferta muy heterogénea y desregulada.

Como consecuencia de la situación previamente descrita el gobierno está definiendo en la actualidad los términos de referencia para llamar a licitación de una auditoría internacional a la PSU. La idea es tener los resultados en 2011 y, en función de éstos, mejorar el sistema (Ugarte, 2010). Cabe señalar que esta misma iniciativa fue propuesta con anterioridad por la Fundación Equitas a mediados del año 2009.

Finalmente, otra iniciativa que busca implementar la actual administración para alcanzar un acceso más equitativo al sistema terciario y que la diferencia de las administraciones precedentes encabezadas por la Concertación de Partidos por la Democracia, dice relación con el apoyo que se pretende brindar a estudiantes de enseñanza media de buen rendimiento académico y de escasos recursos para que accedan al preuniversitario, especialmente en las zonas afectadas por el terremoto (Piñera, 2010a: 20).

RECURSOS

En lo que concierne a la asignación de recursos fiscales directos a las universidades se ha indicado en el gobierno de Piñera que a diferencia de lo que venía aconteciendo en los gobiernos de la Concertación la idea es no seguir aumentando estos recursos (entre 2008 y 2009 se incrementaron en 10%) y transparentar la forma en que se entregan (Ugarte 2010).

Se argumenta desde el gobierno que apenas el 5% de los recursos se asigna según el desempeño en investigación mientras que el 95% restante se distribuye a partir de un criterio histórico: basado en los recursos que obtuvieron las universidades en 1981, algo que no tiene ninguna objetividad, según la propia OCDE. Por lo anterior se espera que las instituciones produzcan bienes públicos a cambio de dichos recursos. El cambio sugerido necesitará de un proyecto de ley según Ugarte (2010).

Aun cuando desde el gobierno de Piñera se reconoce que bajo los gobiernos de la Concertación los recursos que el Estado ha destinado a la educación se han multiplicado de manera significativa lo que ha redundado en el logro de una mayor cobertura, en una mejoría de los salarios de los docentes y en la construcción de nueva infraestructura, se estima que dicho modelo de financiamiento debe ser modificado sustancialmente. Sin embargo, dicha inversión sirve de poco si no se expresa en mejoras objetivas y apreciables en la calidad de la educación y en los resultados de los aprendizajes (Piñera, 2010a).

En función de lo anterior, la intención del nuevo gobierno es que los recursos que se otorgan vía fondos concursables adquieran mayor proporción y peso dentro del presupuesto universitario, y que participen todas las instituciones sin distinción, tal como sucede hoy. La idea es que el financiamiento del Estado se encuentre directamente vinculado a convenios de desempeño, en los que cada institución tenga indicadores de bienes públicos en función de un proyecto país (Ugarte 2010).

En resumen, las bases conceptuales y filosóficas del esquema de financiamiento que se ha trazado la administración Piñera para el sector terciario son las mismas que han predominado en Chile desde el año 1981, esto es: financiamiento basado preferentemente en los aranceles y la prestación de servicios que entregan las universidades, con un escaso financiamiento por parte del Estado. Con ello el régimen de autofinanciamiento permanece inalterable tal como ha acontecido en las últimas tres décadas.

En consonancia con el planteamiento anterior el actual gobierno ha manifestado que se ha propuesto duplicar el gasto en investigación, ciencia y tecnología dado que ese es un ámbito donde hay todavía un enorme estancamiento. Para ello, en palabras del presidente Piñera, se debe trabajar de manera mancomunada con las universidades, que son el lugar por excelencia donde buscar liderazgo e innovación (Piñera, 2010b).

Por último, una clara señal de la administración entrante en relación con el aporte fiscal directo y la intención de no reducirlo queda reflejada en la siguiente alocución

del presidente de la república: "Está nada más lejos de la voluntad de este Gobierno reducir el presupuesto de las universidades públicas. Nada más lejos de permitir que esta Universidad (U. de Chile) siga muriendo, todo lo contrario"(Piñera, 2010b).

ACCESO

La persistente inequidad en el acceso al sistema postsecundario continúa siendo un tema vigente en la agenda del gobierno tal como había ocurrido en los gobiernos precedentes. Tanto es así que en el mes de agosto del 2010 al dar a conocer los resultados de la Encuesta CASEN 2009 los ministros Lavín y Kast anunciaban que la cobertura en educación superior había aumentado desde un 27,4% en 2006 a un 29,1% en 2009 para los jóvenes entre 18 y 24 años de edad (EMOL, 3 de agosto 2010).

De igual forma, el ministro Lavín señalaba que se mantenía la brecha socioeconómica en el acceso a la educación superior, argumentando a continuación:

"...en las familias con mayores ingresos, 9 de cada 10 niños ingresan a la universidad, pero la situación cambia drásticamente en las familias con menores ingresos, donde menos de 2 de 10 niños pueden alcanzar los estudios superiores" (EMOL, 3 de agosto 2010).

En ese marco, la autoridad argumentaba que "la educación superior es la llave para obtener mayores ingresos", por eso, acotaba que "si quiero eliminar la desigualdad en la distribución del ingreso, la gran clave es mejorar el acceso a los estudios superiores a los jóvenes provenientes de los familias de ingreso más bajos" (EMOL, 3 de agosto 2010).

Por todo lo anterior, Lavín enfatizaba que el desafío de su cartera era "mejorar la calidad de la educación, especialmente básica y media, para que esos jóvenes que hoy están en colegios municipales o en colegios subvencionados puedan acceder, con buenos puntajes, a la educación superior"(EMOL, 3 de agosto 2010).

En la misma línea, el ministro Felipe Kast destacaba la importancia de "reducir la brecha de acceso a la educación para poder lograr una real sociedad de oportunidades, sobre todo en lo que se relaciona con la educación superior, que es determinante para combatir la pobreza" (EMOL 3 de agosto 2010).

SISTEMA ÚNICO DE CRÉDITOS Y BECAS

El perfeccionamiento y la ampliación de los instrumentos para facilitar el acceso al sistema universitario están por cierto presentes en la nueva agenda de gobierno y constituyen un motivo de preocupación para la administración de Piñera. En efecto,

a nivel del discurso se reconoce que es indispensable que “ningún joven capaz y con voluntad quede fuera de la Universidad por problemas de recursos o por el origen económico de sus padres” (Piñera, 2010b).

En la misma perspectiva, el Presidente Piñera señalaba:

“Chile tiene una sociedad muy desigual. Muchas veces esas desigualdades se heredan de generación en generación. Muchas veces la calidad de la cuna es el mejor predictor de la calidad de la tumba. Creo que la educación superior -en tal sentido- es el instrumento más poderoso que tenemos para quebrar esas cadenas”. (Piñera, 2010b).

Esto considerando que en la actualidad “dos de cada tres jóvenes chilenos no tiene la oportunidad de acceder a la educación superior”, situación que amplía las energías orientadas a dar más cobertura y acceso (Piñera, 2010b).

Pese a lo negativo de las cifras tanto en lo concerniente a la cobertura general del grupo etéreo comprendido entre los 18 y 24 años como en lo que respecta a la cobertura según nivel socio económico del hogar del estudiante, se reconoce que en el país existen 11 tipos de becas para los alumnos, según su condición, carrera y características de la institución donde estudian. Por ejemplo, mientras la beca Bicentenario es sólo para alumnos de escasos recursos de planteles del CRUCH, la beca Juan Gómez Millas, está igualmente destinada a alumnos vulnerables, pero que estudian en cualquier universidad acreditada (Ugarte, 2010).

Complementariamente, el sistema de ayudas estudiantiles contempla dos tipos de créditos para financiar la educación superior: el Fondo Solidario, para estudiantes del CRUCH, con tasa de interés de 2%; y el Crédito con Aval del Estado, para el resto, con tasas de interés que oscilan entre el 5% y el 6%.

No obstante, Ugarte (2010) ha aclarado que se piensa convocar en el corto plazo a una mesa de trabajo que analice el tema de la diversificación de las ayudas estudiantiles existentes, con la intención de avanzar hacia una reingeniería y lograr un sistema único de créditos y becas, donde los beneficios los reciban los alumnos, sin importar el lugar donde estudien. En otras palabras, lo que se busca es implementar un subsidio portable y más flexible que no discrimine a los estudiantes en función a rasgos que son característicos de poblaciones minoritarias o poco representativas de la totalidad.

Según el Jefe de la División de Educación Superior

“La idea es tener un sistema que, a través de becas para los alumnos de pocos recursos o en carreras de alta rentabilidad social; y créditos para los estudiantes de clase media o en carreras de alta rentabilidad privada, apoye a todos. La propuesta del Presidente es que todo joven con talento y que esté dispuesto a poner esfuerzo en ello, pueda estudiar” (Ugarte,

2010).

Refrendando la idea anterior, pero ampliando el espectro a las becas para cursar estudios de postgrado, el Jefe de la División de Educación Superior del MINEDUC, hacía notar que una de las grandes críticas al programa Becas Chile, que entrega recursos a los estudiantes para cursar programas de magíster y doctorado, es que funciona sólo con universidades extranjeras. Algo que el gobierno plantea corregir, incorporando a los programas nacionales de excelencia que contemplen pasantías internacionales (Ugarte, 2010). En esa misma dirección, el Presidente Piñera manifestaba que el Gobierno se había propuesto,

“perfeccionar y fortalecer los sistemas de créditos y los sistemas de becas. Vamos a hacer una reformulación del Programa de Becas de la Presidencia de la República, porque vemos muchas veces que nuestros estudiantes son becados para estudiar en universidades extranjeras, pero no tienen las mismas condiciones para poder estudiar programas de postgrado en nuestras propias universidades, que muchas veces son de mejor calidad. No vamos a discriminar a las universidades chilenas de excelencia”
(Piñera, 2010b).

En la práctica, podría subir el número de becas, ya que los programas locales son más baratos que los internacionales. Pero como el cambio sería a partir del próximo año (2011), aún no hay claridad sobre los montos que se destinarían para dicho propósito.

Lo que sí está claro es que se quiere elevar la calidad de los programas de postgrado participantes y de los profesionales que son becados. En efecto, del análisis de la información disponible es factible concluir que a septiembre del 2010 “el 30% de los programas extranjeros (que reciben a becarios chilenos) son equivalentes o inferiores a los programas nacionales de excelencia”. Respecto de los postulantes, la idea es subir, el próximo año, la ponderación del programa de destino, que hoy llega al 25% (Ugarte, 2010).

PERMANENCIA Y RESULTADOS

Un aspecto crítico del sistema de educación superior (tanto a nivel de pregrado como de postgrado) y del sistema educacional en general dice relación con la dispar calidad de la oferta educativa lo que no hace otra cosa sino que perpetuar las desigualdades. En ese sentido, el Presidente Piñera en su primer mensaje a la nación indicaba:

“Porque nuestro sistema educacional -díganoslo con todas sus letras- no da una educación de calidad a todos los estudiantes, y en vez de corregir las desigualdades sociales, muchas veces las perpetúa, traspasándolas de

generación en generación” (Piñera, 2010a).

Para asegurar la calidad de la oferta educativa en el nivel terciario, el sistema de acreditación, amparado en la Ley de Aseguramiento de la Calidad, ha intentado garantizar el cumplimiento de estándares mínimos en materia de docencia y gestión tanto a nivel de instituciones como de carreras y programas de postgrado. Sin embargo, en el gobierno existe una percepción negativa respecto de las consecuencias que ha tenido la acreditación por cuanto se habría distorsionado el sentido último de esta. En esa línea, Ugarte (2010) plantea: “Hoy la acreditación es un instrumento de marketing, donde se publicita si el plantel la recibió o no, más que los años de la certificación”. En la práctica, un alumno de un plantel acreditado por dos años podría -por ejemplo- quedarse en la incertidumbre en la mitad de su carrera, respecto de si podrá seguir accediendo a crédito con aval del Estado, en caso que el plantel no renueve la certificación. Con ello no hay garantías para asegurar la permanencia y continuidad de estudiantes de escasos recursos que dependen de una beca o del crédito para cursar sus estudios.

Otro aspecto que se asocia directamente con la permanencia de los estudiantes en el sistema y con su posterior inserción en el mundo productivo es la información que llega al postulante y sus familias donde a juicio del gobierno aun queda camino por recorrer. Ciertamente, este aspecto es clave al momento de tomar decisiones que con posterioridad van a afectar tanto la trayectoria académica como laboral de los estudiantes. En ese contexto, Juan José Ugarte (2010) planteó lo imperioso que era avanzar en el sistema respecto de la calidad de la información que llega al postulante y sus familias.

Por otra parte, en la perspectiva de alcanzar mejores resultados en la formación de capital humano se formularon un conjunto de iniciativas en el primer mensaje presidencial dirigido al país por el Presidente Piñera, destacando las que se enumeran a continuación:

- Trabajar en conjunto con las universidades para mejorar la formación y capacitación de los profesores. Para ello se propiciará que la prueba Inicia, que se da al egresar de la carrera docente, deje de ser voluntaria y sus resultados sean conocidos y tengan consecuencias.
- Propender a que los aportes del Estado a las universidades tengan como contrapartida mejorías en la calidad de sus facultades pedagógicas y su aporte a la ciencia y tecnología.
- Implementar un ambicioso programa de becas de magíster y doctorados, asegurando la excelencia de los postulantes e incrementando las exigencias para su retorno a Chile.
- Mejorar la calidad de la educación y la accesibilidad al trabajo (Piñera, 2010a: 21-30).

ACCIONES IMPULSADAS POR EL ACTUAL GOBIERNO

En los inicios del presente Gobierno, al finalizar el mes de marzo del 2010 en el marco del Plan de Reconstrucción que lanzó el gobierno de Piñera se comunicó la creación de una beca orientada a favorecer a aquellos estudiantes de escasos recursos afectados por el terremoto del mes de febrero. La beca en cuestión tiene por finalidad evitar la deserción del sistema de educación superior y consiste en un beneficio de 30 mil pesos para la manutención y transporte de los estudiantes de educación superior. De acuerdo a lo informado, el nuevo programa contemplaría un total de 20 mil cupos y se otorgaría a cada beneficiario por un periodo de seis meses. La asignación se haría en función al nivel de ingreso de la familia y el daño provocado por el terremoto y el tsunami.⁷

Si bien se trata de una beca de carácter temporal que busca remediar parcialmente los problemas generados por el terremoto es digno de destacar que este beneficio se haya creado con tanta celeridad dadas las carencias que presenta la población más vulnerable que asiste a la educación superior, y principalmente aquel segmento de jóvenes que vive en las zonas más afectadas por el terremoto, vale decir la VI, VII y VIII región de Chile.

Una segunda acción impulsada por la administración del Presidente Piñera tendiente a lograr mayor equidad es la ampliación del programa de becas para estudiantes que ingresan a estudiar pedagogía, lo cual está en total sintonía con lo señalado por el mandatario en su primer mensaje presidencial: "Propondremos incentivos para que alumnos de muy buenos puntajes en la PSU quieran ser profesores" (Piñera, 2010a: 21).

El Programa de Becas para Estudiantes Destacados de Pedagogía fue creado en 1998 y está orientado a aquellos jóvenes que deseen estudiar pedagogía. La beca contemplaba hasta el momento en que se anunció la ampliación del programa en agosto de 2010 el financiamiento total de la carrera (100% del arancel) y los requisitos exigidos para su obtención son los siguientes:

- Obtener 600 o más puntos en la PSU
- Postular a pedagogía como primera opción
- Matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación

Al anunciarse en fecha reciente la ampliación del programa antes mencionado se incluyó entre los requisitos de postulación además de los indicados previamente

- Matricularse en carreras cuyos puntajes de corte sean 500 o más puntos PSU

7 Tania Opazo. Terremoto en el Programa de Gobierno (29/03/2010). En <http://www.kilometrozero.cl>

En el terreno de los compromisos se les exigirá a los becarios la obtención del título profesional y trabajar 3 años en un establecimiento subvencionado (municipal o particular) tal como establecen las bases del nuevo programa reformulado.

Para el caso de los jóvenes que obtengan 700 o más puntos en la PSU en el proceso 2011 y que hubieren postulado a Pedagogía como primera opción se les otorgará una mensualidad de 80 mil pesos de libre disposición, manteniéndose los otros requisitos y beneficios ya mencionados.

Extraordinariamente, en el caso de aquellos jóvenes que obtengan 720 o más puntos en la PSU en el proceso 2011 que postulen a Pedagogía como primera alternativa y que hubieren obtenido un promedio de notas en la Enseñanza Media igual o mayor a 6,0 se les financiará un semestre de intercambio en el extranjero y se les exigirá, además:

- Matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación
- Matricularse en carreras cuyos puntajes de corte sean 500 o más puntos PSU (MINEDUC, 2010)

CONCLUSIONES

En términos globales, se aprecia que durante la administración de Sebastián Piñera las decisiones relativas a la educación superior se han visto postergadas al parecer porque este nivel educativo no constituye una prioridad para el actual gobierno. Distintas son las señales que permiten corroborar este aserto, incluyendo: tardanza en nombrar al nuevo Jefe de la División de Educación Superior (cuatro meses después de iniciado el nuevo gobierno) y al nuevo director del CONICYT. Sigue pendiente la nominación del nuevo Director de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y de los miembros del Consejo Nacional de Educación (CNED).

Las escasas y débiles señales observadas en materia de equidad en el primer semestre del gobierno aliancista dejan traslucir la inexistencia de una política para el sector. A la fecha solo se han conocido algunos pronunciamientos puntuales del Jefe de la División de Educación Superior y del Presidente de la República que más bien son anuncios o iniciativas que se desean desarrollar en el corto y mediano plazo pero que en su mayoría aun no se implementan.

De cualquier modo, se aprecia una postura continuista del gobierno respecto de lo realizado por las anteriores administraciones lideradas por la Concertación y no se vislumbra en el corto y mediano plazo mayores cambios que pudieren alterar la agenda ya conocida.

No se visualiza ninguna intención de cambiar el modelo de financiamiento que guía al sistema terciario pero sí existe la intención de articular y unificar el sistema de becas y créditos, iniciativa que por lo demás comenzó a plasmarse en la última

etapa del gobierno de Bachelet con la gestación del Programa Becas Chile. Empero, a la fecha todavía no se ha concretado ninguna acción en esa dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- EMOL (2010). Casen: Personas con educación superior ganan el triple que egresados de enseñanza media. 3 de Agosto de 2010. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=428422>
- Espinoza, O. (2002). The Global and National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In)equity in the Chilean Higher Education System (1981-1998), Ed. D. dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.
- Espinoza, O. (2004). Evaluación de Políticas de Acción Afirmativa para Minorías Indígenas en la Universidad de La Frontera y Recomendaciones para el Diseño de un Programa de Apoyo Académico para sus Estudiantes Mapuches. Informe Final. Santiago, Fundación Ford.
- Espinoza, O. (2007).). Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process. En *Educational Research*, 49, N°4 (December 2007), pp.343-363. London, England.
- Latorre, C. L., González, L.E. y Espinoza, O. (2009). Equidad en Educación Superior: Evaluación de las Políticas Públicas de la Concertación. Santiago, Editorial Catalonia/Fundación Equitas. 245 pp.
- MINEDUC (2010). Nueva beca y beneficios para futuros estudiantes de pedagogía. En http://www.mineduc.cl/index2.php?id_contenido=11916&id_portal=1&id_seccion=9
- OCDE (2009). La Educación Superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. OCDE-Banco Mundial.
- Opazo, T. (2010). Terremoto en el Programa de Gobierno (29/03/2010). En <http://www.kilometrozero.cl>
- Piñera, S. (2010a). Mensaje a la nación de S.E. el Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echeñique. "Del Chile del Bicentenario al País de las Oportunidades". Valparaíso, 21 de Mayo.
- Piñera, S. (2010b). 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
- Ugarte, J. J. (2010). "Gobierno impulsará profunda reforma al sistema universitario". Entrevista concedida a La Tercera el 20 de Junio de 2010.
- Varas, A. (2010). Gobierno de Piñera. De la elección al primer mensaje presidencial. Santiago, Mimeo.