

dos y el marco regulatorio asociado. Una vez cumplida parte importante del trabajo de estas primeras, se convocaron las otras dos unidades consultoras que abordaron aspectos más funcionales, como son (5) la institucionalidad y (6) el financiamiento en la educación superior.

La razón para diferenciar en el tiempo el trabajo de estas unidades consultoras dice relación con la distinción entre el “¿qué queremos?” al que apuntan las primeras, y el “¿cómo logramos lo que queremos?” que caracteriza las segundas. Sabiendo que normalmente las discusiones suelen centrarse en los tópicos de institucionalidad y financiamiento, el *Foro Aequalis* prefirió tener claridad respecto de las propuestas sustantivas antes de abordar el debate acerca de qué estructura y qué mecanismos financieros son necesarios para llevarlas a cabo. Las primeras unidades consultoras (las sustantivas) trabajaron durante seis meses, desde noviembre a abril, en la elaboración de sus diagnósticos y propuestas, los que fueron entregados a las últimas dos unidades consultoras (funcionales) al comenzar su trabajo.

En cuanto a la metodología utilizada para los diagnósticos, es necesario señalar dos cosas: en primer término, las opiniones vertidas en los respectivos documentos son el resultado de diversas fuentes: del consenso alcanzado entre los integrantes de la unidad consultora, que representan un conjunto significativo de actores del sistema de educación superior; de antecedentes cuantitativos y cualitativos de público conocimiento; y de antecedentes internacionales. Por supuesto, los integrantes de cada una de las unidades consultoras están conscientes de que hay diversas interpretaciones posibles acerca de los temas tratados. Sin embargo, se logró arribar a una seguridad razonable acerca del hecho de que los resultados presentan un cuadro realista y fidedigno del campo temático abordado, aunque también se reconoce que, como en todo diagnóstico, se han enfatizado aquellos aspectos más problemáticos respecto de los cuales es preciso buscar soluciones, por sobre los elementos positivos que claramente existen en este ámbito, y que han hecho de la experiencia chilena un modelo en América Latina y el mundo.

En segundo lugar, en el trabajo de las unidades consultoras se crearon matrices de análisis muchas veces novedosas, cuya utilidad consiste en detectar problemas atinentes a los núcleos críticos de cada tema abordado. Dada la proliferación de diagnósticos parciales existentes hasta ahora, la metodología de cada uno de los grupos debió esforzarse en aunar criterios, lenguajes, y en elaborar marcos analíticos pertinentes para afrontar desafíos, más que complacerse en logros pasados o actuales. Del mismo modo, y dada la transversalidad de muchos de los problemas del sistema, el trabajo colaborativo del *Foro Aequalis* se vio reflejado en que algunas unidades consultoras, si bien desarrollaron reflexiones diagnósticas acerca de temas de su incumbencia, en algunos casos se intercambiaron la responsabilidad de elaborar las propuestas, por considerar que otras unidades tenían mejores condiciones para hacerlo.

Por otro lado, y en paralelo a la finalización del trabajo de elaboración de diagnóstico de las unidades consultoras, se realizaron talleres regionales de difusión y retroalimentación, en los cuales se presentaron los resultados de este trabajo así como se recibieron aportes provenientes de las diversas experiencias locales.

Finalmente, este libro pretende ser un aporte significativo, desde la sociedad civil, al espacio deliberativo y a la elaboración de propuestas de políticas pública e institucional, para enfrentar los desafíos de la educación superior chilena en una perspectiva de mediano y largo plazo, y en el horizonte de construir un país más desarrollado, humano, equitativo e integrado.

*Mónica Jiménez de la Jara*

## Capítulo 1

# EL CONTEXTO DE TRANSFORMACIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA Y SUS DESAFÍOS

Mónica Jiménez de la Jara  
Felipe Lagos Rojas  
Francisco Durán del Fierro



# 1. TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL: MASIFICACIÓN Y DESPLAZAMIENTO DE LOS EJES DE GOBIERNO DEL SISTEMA

Durante los últimos 30 años, y sobre todo desde las reformas de 1980, la educación superior chilena ha sufrido una progresiva transformación que bien puede denominarse como *estructural*. Esto significa que los ejes que sostienen la arquitectura del sistema han cambiado significativamente en el transcurso de este periodo. Producto de esta transformación, se han desplegado un sinfín de diagnósticos con el objetivo de comprender los nuevos fundamentos y rumbos del actual sistema, entendiendo que se trata de tendencias que, lejos de restringirse a nuestro país, acompañan a muchas de las sociedades del mundo, especialmente las que se encuentran en vías de desarrollo.

En efecto, hablar de una transformación estructural implica comprender que varios de los elementos que componen la base del sistema han sido modificados, tanto en lo que respecta a sus componentes, sus funciones internas y sus relaciones recíprocas, como en cuanto a su significación y sus funciones sociales. La razón de ser de la educación superior puede ser dimensionada desde el punto de vista de sus beneficiarios directos (los estudiantes) o bien desde la sociedad en su conjunto. Las personas procuran encontrar en la formación avanzada, elementos que les permitan una mayor plenitud, sea a través de la adquisición de conocimientos como de la adquisición de habilidades y destrezas que les posibiliten construir un futuro acorde con sus expectativas.

En cuanto a la sociedad, el rol de la educación superior debe orientarse tanto a ser un espacio del cultivo, difusión y enseñanza del conocimiento y de la técnica, como a generar las capacidades para que los diversos actores sociales sean protagonistas del progreso de su país. Esto último significa formar a personas que participen en todos los aspectos de la vida social, que tengan las competencias para desempeñarse en diversas actividades de los sectores productivos de bienes y servicios, y que contribuyan a una mejor convivencia cívica y al funcionamiento de los procesos democráticos. A la par con lo anterior, está el que se configure como un sistema más inclusivo, que sea una palanca de movilidad social y que esté comprometido o que responda a las reales necesidades de la sociedad.

A continuación, se enumeran algunas de las transformaciones más importantes que impactan en los sistemas de educación superior y se destacan indicaciones sobre la magnitud de sus consecuencias.

## A. Las tendencias

### a. Masificación

La primera transformación tiene que ver con la expansión del sistema: entre 1991 y 2004, la población de estudiantes en el mundo se duplicó (de 68 millones a 132 millones). En Chile, entre 1990 y 2011 la población estudiantil aumentó aproximadamente de 245.000 a 1.000.000, llegando a una cobertura superior al 40% de la cohorte de 18 a 24 años<sup>2</sup>.

En este escenario de masificación, el crecimiento global del sector universitario fue de un 27% entre el 2005 y el 2010. Para este periodo, las instituciones que más crecieron en el total de su matrícula fueron las universidades docentes con investigación selectivas<sup>3</sup> (51%), las docentes no selectivas con baja acreditación (30%) y las docentes no selectivas de tamaño mayor (81%). En lo que respecta a su matrícula de primer año, el sector universitario creció un 30% en su totalidad (Torres & Zenteno, 2011: 29).

<sup>2</sup> Si bien esta es la medida habitual, el aumento de estudiantes mayores de 24 años hace necesario pensar en la necesidad de buscar otro indicador, por ejemplo, estudiantes por 100.000 habitantes, u otro.

<sup>3</sup> Para este respecto, y en lo que sigue, se utiliza la tipología generada por Aequalis (Torres & Zenteno, 2011, Cap. 1).

Por su parte, los institutos profesionales mostraron en el mismo rango de tiempo un crecimiento total de 78%, cifra que aumenta a un 80% para la matrícula de primer año. Los institutos profesionales con acreditación alta o media, no especializadas y de tamaño mayor (seis instituciones) concentran el 64% del total de la matrícula de institutos profesionales, por lo que son quienes más explican este crecimiento (Torres & Zenteno, 2011: 47). Finalmente, la matrícula de los centros de formación técnica creció en total un 69% desde el 2005 al 2010 (75% en su matrícula de primer año), y los tipos de instituciones que más contribuyen a este crecimiento son las acreditadas de tamaño mayor con un 111%, las acreditadas de tamaño menor con un 122%, y las no acreditadas de tamaño mayor con un 138% (2011: 64).

### b. Heterogeneización estudiantil

Otra consecuencia tiene que ver con la evidencia de una población estudiantil más heterogénea y diversa en comparación a la que caracterizaba al antiguo sistema, lo que permite hablar del paso de un sistema para la formación de elites a otro masivo. La expansión del cuerpo de estudiantes no solo significa mayor número, sino alumnos distintos: edad, género, condiciones económicas, calificaciones, capital cultural y expectativas, son todos factores de diferenciación que hacen que, para muchas instituciones de educación terciaria (acostumbradas a tratar con alumnos jóvenes, altamente calificados y que aspiran a una carrera académica o profesional), resulte difícil ajustarse a estas nuevas necesidades y demandas. Gran parte de estos estudiantes se caracteriza por (i) ser la primera generación de sus familias que llega a la educación terciaria; (ii) la mayoría de ellos con importantes necesidades de recursos para financiar sus estudios; (iii) arrastrar deficiencias en su formación secundaria; (iv) falta de redes sociales de apoyo que lo acompañen en su desarrollo académico y personal. Esta realidad de los estudiantes ha planteado a las instituciones de educación superior nuevas exigencias curriculares y pedagógicas y, al mismo tiempo, la necesidad de ofrecer un entorno de aprendizaje distinto, capaz de hacerse cargo de la nueva perspectiva que estos alumnos traen a su experiencia educacional.

La presencia de nuevos sectores sociales en el sistema se constata al revisar las siguientes cifras: el año 2010, un 32% de los estudiantes universitarios provenían de colegios municipalizados y un 47% de establecimientos particulares subvencionados; para los institutos profesionales estas proporciones fueron de 47% y 48%, mientras que para los centros de formación técnica fueron un 50% y 46%, respectivamente. En lo que respecta a la composición socioeconómica de los estudiantes universitarios, el tipo de institución que tiene menos matrícula proveniente de los primeros tres quintiles<sup>4</sup> es la de universidades docentes con investigación selectivas (23%), mientras que las universidades no selectivas y las selectivas con investigación sobrepasan el 45%. Las universidades de investigación selectivas tienen un 33% de la matrícula proveniente de estos quintiles.

Por su parte, las universidades que más reciben alumnos de colegios particulares pagados son las universidades esencialmente docentes con investigación selectivas (39%), seguidas por las universidades de investigación selectivas (26%) y las docentes selectivas (24%). Las que más matrícula reciben desde colegios municipales son las docentes no selectivas con baja acreditación y de tamaño mayor, con 37% y 40% respectivamente (Torres & Zenteno, 2011: 37).

Otro dato relevante a este respecto tiene que ver con los estudiantes que, simultáneamente, cursan programas de educación terciaria y trabajan: un 23% de los alumnos universitarios lo hace (Torres & Zenteno, 2011: 37), cifra que alcanza un 36% para los institutos profesionales (2011: 54) y un 42% en los centros de formación técnica. (2011: 69)

### c. Credencialización

Lo anterior se traduce, como indica la tendencia general en el mundo, en un estrechamiento entre los vínculos de la educación terciaria con el mundo laboral, lo cual se debe tanto a cambios en los propios mercados ocupacionales

<sup>4</sup> Los quintiles socioeconómicos corresponden a un quinto (20%) de la población total según el ingreso per cápita del hogar. Su uso es común para determinar o focalizar las políticas públicas en los sectores más vulnerables o de menores ingresos.

como a las posibilidades de la oferta educativa para aumentar el nivel formativo de la fuerza de trabajo. La alta rentabilidad privada de la educación superior otorga un alto valor de mercado a este tipo de certificaciones. La tendencia internacional permite hablar, a este respecto, de la conformación de una “industria de certificados”, en las que el efecto puramente académico de la instrucción se confunde con el efecto de las certificaciones<sup>5</sup>.

#### d. Diversidad de fuentes de financiamiento

Todo lo anterior se ve acompañado de nuevas formas de financiamiento. El aumento de la demanda por financiamiento público de diversos sectores (salud, medio ambiente, educación primaria y secundaria, entre otros) genera la necesidad de priorizar en cuanto a la distribución de recursos y reducir el monto que los gobiernos quieren dedicar a la educación superior<sup>6</sup>. En este contexto, el financiamiento público tiende a vincularse con objetivos de políticas a través de programas de fondos dirigidos, competitivos o ligados al desempeño. En muchos casos, su distribución se relaciona con indicadores de eficacia o eficiencia o a resultados de autoevaluación y procesos de revisión externa. Al mismo tiempo, muchos países aumentan la proporción de recursos destinados a programas de ayuda para estudiantes mediante becas o, crecientemente, a través de préstamos reembolsables.

En Chile, donde –de acuerdo al informe de la OCDE– el Estado aporta el 15% del gasto total destinado a la educación superior, lo cual se vuelve un dato más preocupante si consideramos que la proporción del gasto familiar en educación superior es excesivamente alta: un 84,5% según la OCDE (2009: 24). Ahora bien, vista la educación chilena como una industria, al año 2009 se trataba de un mercado de 2,4 billones de pesos<sup>7</sup>. Considerando únicamente el sector universitario, los ingresos por aranceles y matrículas constituían el 65,6% del total, y este componente era pagado en un 76% por los estudiantes y/o sus familias (para las universidades estatales, este porcentaje era de 53,7%, mientras que para las universidades privadas constituía el 96,1% de los ingresos por aranceles y matrícula; Salas, 2010). Del mismo modo, una mirada histórica comparativa muestra que, mientras en 1973 el gasto público en educación superior correspondía a casi un millón de pesos por alumno, en la actualidad solo es de 460 mil pesos (CENDA, 2011: 22).

#### e. Diversificación institucional

Como consecuencia de la expansión del sistema se produce la diversificación de la oferta formativa. Esta tiene diferentes fisonomías: la aparición de nuevos tipos de instituciones, la multiplicación de ofertas educacionales al interior de las instituciones, la expansión de la oferta privada y la introducción de nuevas modalidades de prestación.

Según la OCDE (2009), el crecimiento de los sectores no universitarios es uno de los cambios estructurales más importantes de los últimos tiempos. En Chile esto pareciera no ser tan evidente, pues si bien el año 2011 la proporción de la matrícula del sector universitario se igualó con la del sector técnico-profesional (institutos profesionales y centros de formación técnica) en un 50% para cada uno, la discusión pública al respecto ha sido escasa y se encuentra en retraso con el avance del fenómeno, manteniendo con ello la imagen de la educación técnico-profesional como la “desplazada” u omitida del sistema.

Al mismo tiempo, surgen modalidades más flexibles de prestación: enseñanza a distancia, entrega en línea de cursos regulares de programas presenciales, seminarios breves y conversaciones interactivas, cursos de tiempo parcial y currículum basados en módulos, educación continua y cursos no conducentes a título son iniciativas ingentes para abordar las nuevas necesidades y demandas de los estudiantes y del mercado laboral, muchas de las cuales están presentes en Chile aunque no sean reconocidas.

<sup>5</sup> Véase Brunner (1990: 99).

<sup>6</sup> Chile se ubica, en el último lugar de los países de la OCDE en cuanto a la proporción de gasto público en la educación terciaria, y resulta indicativo de la proporción inversa que Chile tiene, respecto de los países de la OCDE, en la relación entre gasto público y privado en educación.

<sup>7</sup> Esta cifra corresponde a los ingresos de explotación contabilizados en la ficha financiera del SIES (CENDA, 2011: 51). Es aproximadamente el 2% del PIB puesto que este último está sobre los 100.000 billones de pesos.

La literatura internacional establece que los sistemas de educación superior han experimentado una doble diversificación: 1) una diversificación horizontal, producto de la emergencia de nuevos proveedores, ensanchando el panorama institucional y dando lugar a una heterogeneidad de ofertas formativas –en tanto multiplicidad de formas de propiedad, misiones institucionales, orientaciones de los programas, de estas instituciones–, y 2) una diversificación vertical, debido a la formación de instituciones educativas de distinto nivel, en correspondencia con la división social del trabajo y sus requerimientos de certificaciones diversas –en términos de niveles de especialización y de intensidad formativa–.

Como en Chile los institutos profesionales ofrecen tanto formación profesional como técnico-profesional, es interesante observar la proporción de cada una de ellas en la matrícula: para la primera, este tipo de instituciones muestra un 61%, frente a un 39% para la formación técnico-profesional. La formación técnico-profesional tiene también un 45% de su matrícula en régimen vespertino en los institutos profesionales, frente al 38% de los profesionales en este mismo tipo institucional (Torres & Zenteno, 2011: 48-49). Para los centros de formación técnica, en cambio, la matrícula vespertina alcanza el 39% (2011: 65).

Esta complejidad de los sistemas de educación superior afecta de modo simultáneo a la sociedad civil (o mercado del trabajo) y a las políticas estatales. En el caso de la sociedad civil, los sujetos se ven cada vez más orientados a apropiarse de nuevas habilidades y competencias para desempeñarse en la economía, las que deben ser provistas por un sistema formativo adecuado a dichos requerimientos, y deben conducirse bajo un marco relativamente transparente –esto es, no distorsionado– de expectativas profesionales y laborales. Del lado de la política pública, los países deben hacer frente a los desafíos de integración y de competitividad global por la vía de reformas, ajustes y adecuaciones tanto de los objetivos a ser cumplidos por el sistema de educación superior, como de su arquitectura y sus funciones principales.

#### f. Cultura de la responsabilidad pública

Por último, tenemos una atención creciente a la responsabilidad pública (*accountability*) y el desempeño. En muchos países se han estado desarrollando sistemas formales de aseguramiento de la calidad. La expansión de los sistemas de educación terciaria, su mayor diversificación, la necesidad de legitimar el uso de fondos públicos y el aumento de las presiones del mercado, son todos factores que exigen un mayor escrutinio sobre la educación superior y su calidad, así también sobre su eficacia y eficiencia, las cuales ya no se dan por sentado, sino que se deben demostrar y verificar.

### B. El marco analítico

Como forma de caracterizar, de modo breve y descriptivo, la historia de cambios en los mecanismos de gobierno del sistema chileno, se ha optado por utilizar el esquema planteado por Burton Clark y seguido en Chile por José Joaquín Brunner (2010). Como ya está dicho, las mencionadas transformaciones se han venido produciendo en gran parte de los países en desarrollo, pero ello no quiere decir que en todos asuma las mismas características ni que compongan tendencias y trayectorias similares: de hecho, uno de los factores que los diferencia es el eje o espacio social que conduce o coordina su gobierno. Según el esquema llamado *triángulo de Clark*, todo sistema de educación se puede entender como un campo de fuerza en el que intervienen tres ejes fundamentales: el Estado, las corporaciones institucionales y los mercados. Las políticas se desarrollan y el sistema se gobierna y se coordina a partir de este campo de fuerzas, según el eje que predomina, por cierto, nunca con exclusividad y, en consecuencia, en tensión constante con los otros componentes, lo que hace del sistema en su conjunto una entidad dinámica.

El análisis del propio Brunner permite entender que en los últimos 30 años hemos pasado desde el predominio de los agentes corporativo-institucionales como lo eran las ocho universidades existentes hasta la reforma de 1980 (y, sobre todo, con anterioridad a 1973), sin duda con una importante presencia estatal, a un sistema de hegemonía de los mercados –de las fuerzas de la oferta y la demanda– con posterioridad a dicha reforma. Este desplazamiento se produce gracias a la proliferación de nuevas instituciones que desde entonces acompañan a las universidades tradicionales, al desmembramiento de estas y la creación de universidades regionales con sus antiguas sedes, y a la genera-

ción de una oferta de certificaciones que establece tres tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

El mismo autor también señala que, desde la década de los noventa hasta hoy, el Estado retomó algunas de sus funciones como son: la supervisión y licenciamiento de las instituciones, la adopción de políticas activas de financiamiento institucional y estudiantil, la expansión y el fortalecimiento de las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), la implementación y promoción de programas de mejoramiento institucional y el establecimiento de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad SINAC, entre otras de importancia<sup>8</sup>.

### C. La sociedad del conocimiento y la formación de nivel avanzado

El año 2000 el Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad del Banco Mundial elaboró un documento titulado “La educación superior en los países en desarrollo. Peligros y promesas”, donde se ofrecen criterios generales para observar el funcionamiento de los sistemas de educación superior en naciones en desarrollo. Estos son: i) un marco suficiente de autonomía institucional debidamente supervisado por medio de mecanismos claros; ii) instancias básicas de cooperación y capacidad competitiva, ambas combinadas; iii) apertura creciente hacia los mercados del trabajo y la sociedad civil; y iv) una organización basada en la “estratificación explícita”, por medio de la cual las instituciones ponen en juego sus fortalezas y ventajas para satisfacer necesidades formativas (2000: 13). Para el Grupo Especial resultó evidente que los mercados no generan sistemas de estas características por sí solos; de hecho, el diagnóstico central entregado indica que el principal problema que sufren los países en desarrollo con sus sistemas de educación superior, es el buen ejercicio del poder sobre el sistema de educación superior.

Dicho en otros términos, el incumplimiento parcial o total de los criterios mencionados sería entonces un efecto de estas dificultades de gobernabilidad (*governance*), dificultades que se ven traducidas en incapacidades para promover políticas de Estado que ubiquen al sector terciario de la educación en correspondencia con las necesidades y objetivos puestos en la formación avanzada, en la innovación y la productividad. Lo mismo sucede para el desarrollo de niveles avanzados de actividad científica y tecnológica (por el lado de los objetivos país) y en la satisfacción de las nuevas necesidades formativas de características flexibles y acumulativas, idea que se resume en el término “formación a lo largo de la vida” (*lifelong learning*).

Ahora bien, todo lo anterior resulta doblemente preocupante cuando se hace ver que en Chile concurren, como tendencias, la explosión de cobertura que alcanza hoy a un nuevo sujeto estudiantil, con características distintas a los tradicionales, y la alta proporción de gasto familiar que financia la matrícula total del sistema. Preocupantes resultan a este respecto las bajas tasas de retención al segundo año, que para las universidades es de un 62% (donde son las universidades no selectivas las que muestran tasas bajo el 60%), para los institutos profesionales de un 45% (con varias instituciones bajo el 40%), y de un 44% para los centros de formación técnica. Si tenemos en cuenta que estos sectores son los que más han crecido, absorbiendo al estudiantado no tradicional de menores ingresos del sistema, hacen sentido las palabras vertidas en el informe de la OCDE: “Los estudiantes de sectores de bajos ingresos tienen menos probabilidades de graduarse y más probabilidades de tener que pagar el costo total de sus estudios” (2009: 13).

Las principales falencias del sistema chileno detectadas por la OCDE fueron:

- Desigualdades en el acceso y segmentación de las instituciones;
- currículum inflexibles y métodos anticuados de enseñanza-aprendizaje, junto a programas demasiado extensos;
- prácticas retrógradas de financiamiento para las instituciones;
- insuficiencias de enfoque y financiamiento para el sistema de investigación;

- deficiencias en los sistemas de información y falta de cultura de rendición de cuentas (*accountability*). (OCDE, 2009: 4-12)

Todos estos problemas afectan de modo importante la equidad, la calidad y la relevancia de la formación postsecundaria desarrollada en nuestro país.

A continuación, presentamos el Cuadro 1 que desglosa los tipos de instituciones existentes en el actual sistema chileno, cuya tipología fuese elaborada por el *Foro Aequalis* considerando las variables que más discriminan entre ellas.

Cuadro 1. Tipología de instituciones de educación superior (2011).

Tipo de institución	Número de instituciones de la categoría	Matrícula al año 2010
<b>Universidades</b>		
De investigación selectivas	5	99.106
Con investigación selectivas	6	68.402
Esencialmente docentes con investigación selectivas	6	75.545
Docentes selectivas	10	76.760
Docentes no selectivas, con acreditación media o alta	13	70.909
Docentes no selectivas, con acreditación baja	12	43.434
Docentes no selectivas, de tamaño mayor	6	128.068
<b>Institutos profesionales</b>		
Con acreditación alta o media, no especializadas, de tamaño mayor	6	139.538
Con acreditación alta o media, especializadas y no especializadas, de tamaño medio	3	16.979
Con acreditación alta o media, especializadas, de tamaño menor	2	2.738
Con acreditación baja, no especializadas, de tamaño medio o mayor	7	39.069
Con acreditación baja, especializadas y no especializadas, de tamaño menor	26	19.516
<b>Centros de formación técnica</b>		
Acreditadas, de tamaño mayor	3	69.926
Acreditadas, de tamaño menor	8	10.900
No acreditadas, de tamaño mayor	2	11.383
No acreditadas, de tamaño medio	3	8.419
Autónomas no acreditadas, de tamaño menor	17	7.010
No autónomas de tamaño menor	40	12.848

Fuente: Torres & Zenteno, 2011.

<sup>8</sup> Véase Brunner, en Jiménez & Durán (2011).



## 2. EL CONTEXTO: LAS DEMANDAS ESTUDIANTILES, LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LAS TRANSFORMACIONES NECESARIAS

Las exigencias del desarrollo competitivo del país traen consigo demandas y expectativas, tanto del mercado laboral –expresado como crecimiento económico– como de la sociedad civil, que muchas veces no son respondidas oportunamente por los gobiernos, o más bien, no coinciden con el contenido de lo demandado o exigido. Las exigencias del primero dicen relación al incremento del capital humano para avanzar y concretar la competitividad del país a nivel internacional. En tiempos donde la globalización permite el traslado de productos, bienes y capitales, lo único que permanece más o menos estático es la fuerza laboral, cuya mayor virtud es la generación de valor a la competitividad de cada país. Por lo tanto, el factor preponderante al momento de evaluar la posición estratégica de una economía internacionalizada es el nivel y calidad educacional de su fuerza laboral. Por otra parte, las demandas de los segundos apuntan principalmente a resignificar el propósito de la educación; ello se traduce, en principio, en la reconstrucción de la noción de “sistema” en la educación, en todos sus niveles. Sin embargo, esta reestructuración tiene como objetivo central el concepto de lo público, entendido como el lugar donde se genera el conocimiento, por una parte, y las distintas formas de ciudadanía, por otra.

Asumiendo lo anteriormente planteado, el *Foro Aequalis* inició sus actividades con un enfoque y perspectiva de largo plazo –no coyuntural–, pretendiendo identificar y elaborar propuestas para resolver los problemas y enfrentar los desafíos que la educación superior debe asumir para aportar al desarrollo del país. Sobre la base de esa mirada se iniciaron un conjunto de acciones para diagnosticar y proponer una gama de medidas que respondieran a los efectos del recorrido histórico de la educación superior.

Lo anterior, sin embargo, no estuvo exento de dinamismos sociales y políticos. En efecto, mientras se realizaban las actividades del Foro, emergieron una serie de movimientos estudiantiles que intensificaron las constantes exigencias y demandas históricas de este sector. Frente a esta nueva contingencia, imprevisible en un comienzo, se desarrollaron las propuestas de todas las unidades consultoras, las cuales en cierta medida entendieron el contenido de este nuevo contexto social. No obstante esto, el *Foro Aequalis* continuó encaminado en levantar propuestas de políticas públicas e institucionales con visión de largo plazo.

Las demandas del movimiento estudiantil se explican principalmente por las contradicciones que el modelo de educación superior no ha podido resolver, lo que ocurre, también, en los otros niveles de educación. Como consecuencia de estos malestares sociales, se ha prolongando un conflicto entre estudiantes y gobierno que ha suscitado, incluso, la atención internacional.

Esto ha significado, por lo tanto, una reorientación significativa de los fundamentos de las políticas públicas en este sector: el escenario sobre el cual se diseñan e implementan las políticas ha cambiado definitivamente, o por lo menos, ha sido trastocado en sus pilares fundamentales. Las disposiciones políticas e institucionales que se avizoraban el 2010 no son las mismas con la que se enfrentó el Foro durante el 2011, es decir, se abrió un espacio de mayor disponibilidad para transformar o desplazar los ejes del llamado “modelo” de educación superior.

Este movimiento estudiantil, cabe señalar, se ha caracterizado por dos situaciones: primero, tienen tensiones que, al parecer, son insolubles con sus interlocutores; segundo, han aprendido las lecciones de los resultados alcanzados por los movimientos precedentes.

Respecto de lo primero, existe un permanente desencuentro entre los planteamientos de los estudiantes y del gobierno. Esto se explica por las formas de acción social que contienen sus propuestas o planteamientos. Por un lado, los

estudiantes enarbolan diagnósticos y lineamientos de transformaciones sobre la base de una racionalidad u operación del pensar sustantiva con arreglos a valores, es decir, donde es fundamental el cómo se implementan las políticas públicas (asociadas a valores de igualdad, por ejemplo); por otro lado, un sistema político que responde basándose en una racionalidad instrumental con arreglos a fines, esto es, orientando las prioridades de las políticas a los resultados (la calidad en este caso) independientemente al modelo de sociedad que se quiere construir. Esta tensión que prácticamente levanta una barrera para un acuerdo, también tiene otra mirada: en un aspecto más general la dificultad de encontrar puntos de convergencia estriba en la contraposición de dos paradigmas totalmente diferentes, cada uno identificado, de modo paralelo, con un sistema de sociedad y, por lo tanto, con un modelo económico en particular.

Respecto de lo segundo, la prolongación del conflicto tiene su origen en las lecciones que han sacado de otras experiencias similares, específicamente de los movimientos estudiantiles del 2006. De este modo, tienen presente que el diálogo por sí mismo no tiene como consecuencia la concreción de sus planteamientos, ya sean estos de mayor o menor grado para el sistema en su conjunto. Visto así, los ofrecimientos de mesas de trabajo, si no contienen ciertas garantías, dejan de ser atractivas para los actores demandantes.

En buenas cuentas, en el actual contexto, signado por la movilización estudiantil más grande del periodo, que presiona por una reforma basal a la educación chilena, la discusión parece haber llegado al meollo mismo del asunto. Al mismo tiempo, las tendencias de la educación superior parecen estar siendo cuestionadas en parte importante precisamente gracias a los logros educacionales que ella misma ha generado: de hecho, una sociedad más educada posibilita el que sus ciudadanos elaboren juicios críticos y propuestas que desplacen el límite de lo posible, y una educación al servicio de la ciudadanía democrática propicia que sus educados se organicen y levanten esas demandas. En el fondo, estamos en presencia de los efectos de los cambios educativos que como país hemos propiciado y cuyas consecuencias están todavía por definirse, lo que nos direcciona más allá de lo dado y nos permite proyectar un sistema educacional deseable.

Por último, una de las principales consignas que se escuchan hoy tiene que ver con el fin al lucro en la educación. Sin embargo, su definición es bastante ambigua: aparece como demanda articulada desde una ciudadanía en cuyo imaginario social la educación debe contribuir a su propio bienestar individual tanto como al desarrollo social. Adicionalmente, se entiende como legítima ganancia, por una parte, o como una de las causas de la mala calidad de algunas instituciones, por otra. Esta contraposición tiene fuertes connotaciones ideológicas que plantean, o más bien enjuician, prácticas que están más allá del ámbito educacional, vale decir, contra un tipo de paradigma o modelo de desarrollo de sociedad. Por lo tanto, creemos que estamos ante la presencia de un movimiento amplio y extendido que, sobre la base de un horizonte valórico asociado a la educación, pretende que la sociedad en su conjunto intensifique sus mecanismos de supervisión y control sobre las fuerzas de mercado que operan en el sistema.

En palabras del rector de la Universidad Alberto Hurtado, S.J. Fernando Montes, se trata de un malestar social asociado al descontento de amplias capas ciudadanas frente al predominio de la razón técnico-instrumental (cuyo principal exponente lo constituyen las unidades lucrativas llamadas “empresas”, cuya finalidad es la maximización de la ganancia) por sobre la racionalidad valórica que define en primer término los principios y parámetros ético-morales en los que se debe desenvolver una actividad social cualquiera, la educación en este caso<sup>9</sup>.

En resumen, bajo la actual coyuntura que vive la educación en el país, resulta de consenso decir que las políticas implementadas hasta ahora para corregir los excesos del mercado se han demostrado insuficientes. De hecho, desde hacía tiempo se venía percibiendo en el ambiente la creciente necesidad por darle al actual escenario de la educación superior un carácter más *sistémico*, lo que significa que las dinámicas implicadas en su desarrollo i) se vinculen con

<sup>9</sup> Es en ese contexto social donde hablar del “lucro” aparece como la raíz misma de la inequidad, de la voracidad y en cierto modo del desgobierno, la injusticia y la desigualdad. El paradigma reflejado en la palabra “lucro”, por impropio que esto pueda ser, es el de una sociedad o cultura basada en el negocio para conseguir ganancias, sin importar los medios, los costos o la misma ética.

los desafíos de equidad en la educación que la sociedad chilena ha asumido; ii) se articulen de mejor manera entre sí, como componentes del mismo sistema; iii) sean capaces de dar garantía de calidad educativa; y iv) asuman una estructura de certificaciones y de tipos institucionales adecuada para el cumplimiento de los puntos anteriores.

## A. Problemas del sistema

Uno de los principales problemas generales diagnosticados por los consultores que trabajaron en el *Foro Aequalis*, tiene que ver con la dificultad de la constitución de un “sistema” de educación superior, o más bien, con la falta de coherencia que permita un verdadero sistema. El actual escenario de la educación superior chilena posee escasas características sistémicas, debido a la débil articulación entre sus diversos componentes e interfaces, tanto en lo que respecta a los niveles y componentes de la propia educación terciaria (entre sus diversos tipos de corporaciones, sus programas y las cualificaciones que están detrás de ellos, sus niveles de gobierno, etc.), como en lo que refiere a los sectores a los cuales esta se vincula (principalmente, con la educación media y con los mercados del trabajo).

Entendemos la idea de sistema como un conjunto que reúne una *estructura* definida, legitimada y articulada, que permite que operen un conjunto de *funciones* consistentes y coherentes con los propósitos y las metas del sistema, las que a su vez mantienen la dinámica y efectividad del conjunto. La pertinencia de la mirada sistémica dice relación con la necesidad de dar cuenta de las ineficiencias, inequidades y vacíos que la educación superior chilena actualmente produce y para atender eficazmente los desafíos que Chile como país anhela cumplir para su desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, se diagnostica que la educación superior chilena posee escasas características de sistema. Por un lado, tenemos una débil articulación entre las distintas interfaces, tanto entre los niveles y componentes del propio espacio de educación terciaria, como con los otros sectores educacionales y sociales a los que se vincula. Asimismo, se advierten preocupantes asimetrías de calidad, las que se encuentran presentes a lo largo de las diversas instituciones y atraviesa las tradicionales distinciones, por ejemplo, de universidades públicas y privadas.

A su vez, la extensión nacional del sistema asume diversos (y, por lo demás, poco proyectados) impactos regionales: si bien la reforma de 1980 implicó una recentralización geográfica de la educación superior chilena, en la que la región metropolitana tenía en 1999 un 53% del total de la matrícula nacional, durante el presente siglo esta tendencia se fue revirtiendo, y el 2009 eran las universidades regionales las que contaban con el 53,8% de la matrícula. Si bien estos datos solo reflejan la porción universitaria del sistema, dejan ver el problema y la pregunta por la pertinencia y la inserción regional, desde la doble perspectiva de la educación superior como soporte y como dinamizador de la localidad en la que se sitúa (Muga & Sotomayor, 2010, 190).

Se suele referir que la expansión de la matrícula ha sido sostenida en el tiempo, y que la sociedad chilena ha vivido un largo proceso evolutivo desde “un sistema de educación superior elitista y homogéneo, con financiamiento estatal en base a rentas generales, a uno masivo, diversificado y que se financia, ante todo, con recursos privados distribuidos mediante mecanismos de mercado” (CAPES, 2008). No obstante, en 1973 el 30% de la población se encontraba estudiando en algún nivel educacional, mientras que el 2009 solo lo hacía el 26% (CENDA, 2011: 8). Si bien esa disminución se debe principalmente a los cambios demográficos, y a sus consecuencias en la estructura económica del país, es también una alerta si de lo que se trata es de proyectar un sistema que efectivamente promueva el aprendizaje a lo largo de la vida, y resulta una de las raíces estructurales de la segregación del sistema (Orellana, 2011).

## B. Los desafíos

Los desafíos, en un principio, apuntan a la pertinencia de la dualidad de perspectivas (*top-down* y *bottom-up*) para la política pública e institucional, en vistas de una transformación integral o bien una “refundación” de la educación superior en su conjunto. No basta solo con medidas macroestructurales, ni tampoco con medidas localizadas en las instituciones educativas: el éxito de la reestructuración estriba en la sincronización y articulación entre ambos niveles.

No obstante ello, al analizar ambas medidas se constata que las primeras tienen una cierta gravitación mayor puesto que es en ese nivel donde se desarrolla el marco regulatorio que orienta las acciones de los actores institucionales.

En el marco de esta dualidad de perspectivas, los consultores convocados por el *Foro Aequalis* se organizaron en seis unidades consultoras. Las cuatro primeras fueron denominadas “unidades sustantivas” dado que se centraron en los problemas relativos a los contenidos de la educación superior pertinente y deseable para Chile: i) equidad en el acceso, la formación, el logro y los resultados, ii) el aseguramiento de la calidad, iii) la articulación del sistema y la movilidad estudiantil entre sus diversos componentes, y iv) la estructura de títulos y grados y el marco regulatorio asociado. Las dos siguientes podrían ser consideradas como “unidades funcionales”, dado que abordaron la misión de dar viabilidad v) institucional, y vi) financiera, a las propuestas sustantivas que emanaron de las anteriores.

Todas estas unidades consultoras asumieron distintos desafíos, de acuerdo a los grados de profundidad de sus temáticas. En ese sentido, la unidad “Equidad en el acceso, permanencia, logros y resultados” estableció que la población objetivo de su diagnóstico y propuestas serían aquellos jóvenes que, a lo largo de su vida escolar, no lograron apropiarse de los conocimientos y habilidades que contribuyeran a proseguir estudios de educación superior a través de los procesos de selección oficiales. Es decir, no apunta al acceso, permanencia, logros y resultados para el universo completo de estudiantes que ingresan a la educación superior, sino sobre aquellos estudiantes que forman parte de la primera generación de su familia en ingresar a esta, o bien con características insuficientes para permanecer y terminar en ella. Adicionalmente, la unidad aborda la temática desde el acceso a la educación superior hasta la inserción en el mundo laboral, con énfasis en las posibilidades de desarrollo personal y ciudadano. En resumen, es la equidad para acceder a una educación de calidad, equidad para desarrollar las competencias necesarias para permanecer en la carrera, es decir, progresión y graduación, así como también equidad al ingreso al mercado laboral y en relación a la toma de decisiones.

Por su parte, la unidad “Aseguramiento de la calidad” tuvo como primer desafío encontrar un consenso de cómo usar el concepto de calidad, para así contar con un lenguaje común en el interior de la unidad. Se entendió por calidad a la combinación de ajustes a las demandas y expectativas del medio relevante (consistencia externa: disciplinarias, profesionales, laborales, de los propios estudiantes y de sus características de entrada), y de fidelidad a los principios y prioridades institucionales (consistencia interna). La calidad estaría centrada, entonces, en la respuesta a estos dos factores. El segundo desafío se planteó en torno al concepto de aseguramiento de la calidad. Se llegó a la conclusión de que era necesario abordar el tópico desde una mirada amplia, observando todos los mecanismos que apuntan a controlar, garantizar y promover la calidad.

De este modo, se consideró una doble mirada: la tradicional, vinculada a las agencias de acreditación, que mira retrospectivamente la historia de la institución y, de acuerdo al cumplimiento de ciertos estándares, permite dar garantía pública de su calidad; la otra mirada, que complementa la anterior y le da sentido en el largo plazo, es la mirada prospectiva: el cómo, a partir de esa información recogida a través de procesos de autoevaluación, se definen acciones a futuro orientada hacia el logro de niveles crecientes de calidad. Por último, era necesario observar los roles y funciones que se desempeñan dentro del sistema. En términos de los roles, se consideró que existe una expectativa social, es decir, lo que la sociedad espera que estos actores hagan. Las instituciones, de este modo, tienen un rol social, un conjunto de funciones, normas, comportamientos y derechos definidos social y culturalmente que se espera que cumplan o ejerzan de acuerdo a su estatus social adquirido o atribuido.

La unidad “Articulación y movilidad” tuvo como primer desafío comprender que el tema abordado no pertenecía a las prioridades de políticas públicas en nuestro país. De este modo, había que indagar, identificar y visualizar los problemas suscitados a fin de desarrollar un diagnóstico coherente y consistente con el contexto y objetivo del *Foro Aequalis*. Así, el desafío se desplazó a identificar el campo de acción de la unidad, donde se establecieron, a razón de lo anterior, tres interfaces de estudio: la primera entre la educación secundaria y la educación superior; la segunda entre los componentes de la educación superior; y la tercera entre la educación superior y el mercado laboral. Así

también, la unidad consultora entendió que existía bastante información sobre la cual no se había trabajado de forma efectiva, motivo por el cual era prioridad consolidar toda la existente, en un primer momento, y analizar los datos relevantes pero que aun estaban dispersos, en otro.

La unidad “Títulos y grados y marco regulatorio asociado” tuvo como desafío general evaluar el grado de correlación existente entre el marco regulatorio que rige el sistema, los cambios experimentados en la estructura y organización de los sistemas de educación superior, los avances en el establecimiento de procesos de aprendizaje basados en identificación de competencias y la ausencia de mecanismos de regulación del ejercicio profesional, marco de cualificaciones u otras herramientas de certificación de capacidades laborales. Así también, la unidad emprendió el desafío de apoyar al resto de las unidades respecto de las normativas y leyes que rigen la educación superior con el objetivo de aclarar lo que se puede o no se puede hacer en relación a las normas vigentes.

Adicionalmente, le correspondió realizar un análisis de la coherencia interna del marco legal, la estructura de títulos y grados, las convalidaciones nacionales e internacionales, las exigencias normativas relativas a los títulos que emergen desde el mundo del trabajo, las disposiciones legales de la legislación actual y la tensión entre libertad de enseñanza y derecho a la educación.

Como se mencionó, la unidad “Institucionalidad” se constituyó con posterioridad a las cuatro anteriores, sin embargo, al igual que estas asumió el desafío de dilucidar los problemas principales en su ámbito de estudio. Para ello realizó un análisis sobre la razón de ser (propósitos) de la educación superior, indagó en el rol del Estado, en la diversidad y heterogeneidad de las instituciones de educación superior, en la organización corporativa, en lo que respecta a ciencia, tecnología e innovación y, por último, a la internacionalización de los componentes de la educación terciaria.

Finalmente, la unidad “Financiamiento”, cuyas características de constitución son similares a la anterior, estructuró los desafíos en dos grandes tópicos: en primer lugar, el financiamiento a la demanda o las ayudas estudiantiles; y en segundo, el financiamiento a la oferta, esto es, el aporte directo por parte del Estado a las instituciones de educación superior. En relación a la primera parte, le correspondió analizar los problemas del Crédito con Aval del Estado (CAE), el Fondo Crédito Solidario Universitario (FCSU), las becas y los aranceles de referencia. Posteriormente, abordó el tema del Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y sus requisitos, los fondos concursables y las becas de postgrado.

## Capítulo 2

# EQUIDAD EN EL ACCESO, PERMANENCIA, LOGROS Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

### Miembros de la unidad consultora:

Tatiana Sánchez Doberti (coordinadora)  
Mónica Silva Raveau (coordinadora alterna)  
Chantal Jouannet Valderrama (secretaría ejecutiva)  
Elena Altieri Missana  
Leonor Cariola Huerta  
Lucía Díaz del Valle  
Pamela Díaz - Romero  
Verónica Fernández Lübbert  
Francisco Javier Gil Llambías  
Luis Eduardo González Fiegehen  
Máximo González Sasso  
María E. Irigoín Barrene  
José López  
Karin Riedemann Hall

### Además se presentó el diagnóstico a evaluadores externos:

Verónica Cabezas, Francisco Castañeda, Lorna Figueroa,  
Mladen Koljatic, Sergio Ponce, Dolly Standen, Luis Sandoval,  
Alejandro Villela.

