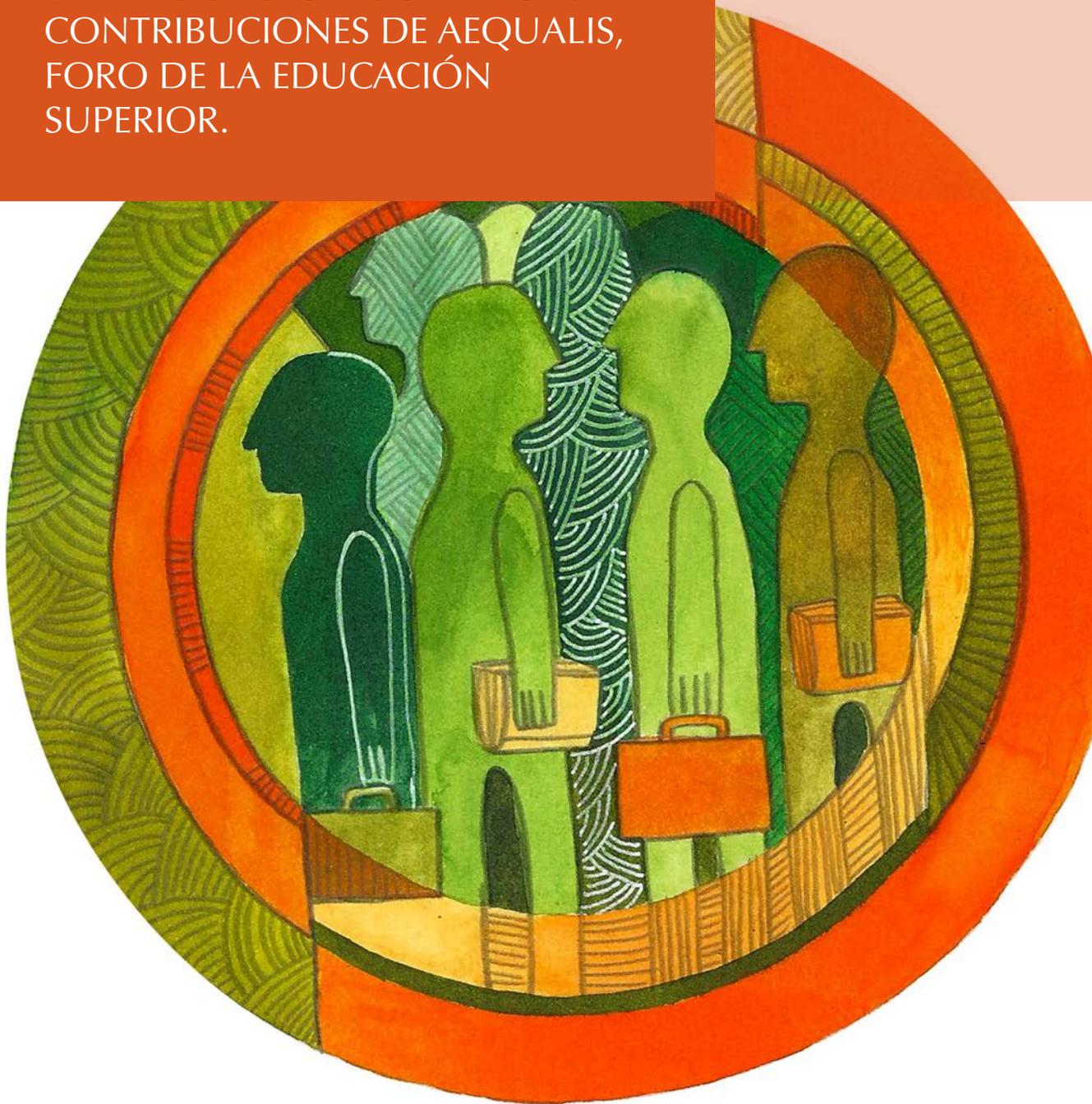


**OBSERVATORIO DE POLÍTICAS  
EN EDUCACIÓN SUPERIOR:  
CONTRIBUCIONES DE AEQUALIS,  
FORO DE LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR.**



# Observatorio de políticas en educación superior: Contribuciones de AEQUALIS, Foro de Educación Superior.

---

AEQUALIS, Foro de Educación Superior

Unidad de observatorio de políticas públicas y normativas

# Observatorio de políticas en educación superior: Contribuciones de AEQUALIS, Foro de Educación Superior.

---

## **Autores:**

Andrés Bernasconi Ramírez, José Joaquín Brunner Ried, Eugenio Cáceres Contreras, Enrique Fernández Darraz, Julio Henríquez Troncoso, Tania Hernández Jara, Vivian Heyl Chiappini, Cristián Insulza Brajovic, José León Reyes, Mario Maturana Claro, Andrés Sanfuentes Vergara y Gonzalo Zapata Larraín.

## **Edición general:**

Gonzalo Zapata Larraín

## **Edición de estilo:**

Eliana Jiménez de la Jara

## **Diagramación:**

Canal ADV Marketing Ltda

## **Ilustración:**

Sandra Gobet

ISBN  
N° 978-956-353-240-1

Inscripción de propiedad intelectual  
Derechos Reservados para AEQUALIS, Foro de Educación Superior  
232677

## **Impresión**

Canal ADV Marketing Ltda

Santiago, Chile  
Octubre 2013

Este documento representa el trabajo de los miembros de la Unidad Observatorio de Políticas Públicas y Normativas de AEQUALIS, así como especialistas invitados y colaboradores.

## **Miembros del Observatorio**

### **Gonzalo Zapata Larraín.** Coordinador.

Sociólogo; PhD Educational Administration & Policy Studies. Profesor del Departamento de teoría y política y jefe del programa de doctorado de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

### **Mario Maturana Claro.** Coordinador Alterno.

Abogado; Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Magister en Derecho. Decano Facultad de Ciencias Jurídicas Universidad de Atacama.

### **Cristian Inzulza Brajovic.** Secretario.

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Secretario General Universidad de las Américas.

**Andrés Bernasconi Ramírez.** Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales; MBA Políticas Públicas; PhD Sociología de Organizaciones. Investigador Facultad de Educación de la PUC, CEPPE.

**Eugenio Cáceres Contreras.** Arquitecto; Master en Matrimonio y Familia. Rector de la Universidad del Pacífico.

**Rosita Cahmi P.** Ingeniera Comercial Universidad de Chile, investigadora Programa Social Instituto Libertad y Desarrollo.

**Enrique Fernández Darraz.** Profesor de Historia y Geografía, Universidad de Concepción. Doctor en Sociología de la Universidad Libre de Berlín. Académico Universidad de Tarapacá.

**Vivian Heyl Chiappini.** Ingeniero Comercial; Master en Educación (Planificación y Políticas Sociales). Ex Presidenta de la Comisión Nacional Científica y Tecnológica (Conicyt). Directora de Investigación, Postgrado y Educación Continua de la Universidad Central.

**María E. Irigoín Barrene.** Pedagoga, especialista en desarrollo de competencias, educación y trabajo, y aseguramiento de la calidad. Experiencia laboral en Universidad de Chile, agencias de Naciones Unidas e instituciones de educación técnica.

**José Julio León Reyes.** Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Secretario General Universidad Diego Portales.

**Iván Navarro Abarzúa.** Profesor de Filosofía; Doctor en Filosofía. Miembro del Directorio de Akredita QA. Presidente Directorio Sociedad Educacional NAPA Ltda.

### Especialistas invitados

**José Joaquín Brunner Ried.** Doctor en Sociología. Profesor titular e investigador de la Universidad Diego Portales. Director Cátedra Unesco en Políticas Comparadas de Educación Superior.

**Andrés Sanfuentes Vergara.** Economista; Magíster en Economía. Director del Centro de Estudios del Desarrollo.

### Colaboradores

**Julio Henríquez Troncoso.** Licenciado en Educación, profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Magíster en Educación de la P. Universidad Católica de Chile. Profesor tutor programas de diplomado en gestión y liderazgo de organizaciones educativas, Facultad de Educación, UC.

**Tania Hernández Jara.** Ingeniera Civil Industrial y Magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Magíster en Administración Pública y Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Investigadora del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

## Contenido

Presentación	9
El observatorio de políticas de AEQUALIS.	11
Antecedentes	11
El observatorio	12
<b>I. Parte 1: Compendio de normas y arquitectura jurídica del sistema de educación superior.</b>	<b>17</b>
Introducción.	18
Comentarios al Compendio.	19
Compendio de Normas	23
a. Normas Constitucionales.	23
b. Coexistencia de instituciones de naturaleza estatal y privada.	23
c. Financiamiento del sistema.	24
d. Calidad de la formación profesional y de la gestión institucional.	25
e. Articulación del sistema – pertinencia de los programas y vínculos con el mercado laboral	27
f. Investigación y desarrollo	28
g. Visión, gobierno y gestión.	28
h. Información.	29
i. Transparencia y rendición de cuentas.	29
<b>II. Parte 2: La agenda de políticas en educación superior: desafíos, alternativas y soluciones.</b>	<b>31</b>
Introducción: La agenda de políticas. Conceptos y elementos de juicio.	32
Estudio sobre agenda política en educación superior (2010-2012).	40
a. Presentación.	40
b. Focos de agenda del Gobierno 2010-2012.	65
c. Síntesis y categorización.	70
d. Distribución temporal de categorías.	77
e. Conclusiones	78
Factores que han influido en la agenda de educación superior 2010-2012: análisis del contexto político y de la contingencia.	85
Agenda Legislativa: constitución, tensiones y agenda actual.	91
Agenda: La relación entre Estado y las instituciones de educación superior.	95

	Agenda: equilibrios en política y el sentido de la autonomía. _____	99
III.	<b>Parte 3: Ley de presupuestos como instrumento de política pública: límites y posibilidades en educación superior.</b> _____	104
	Introducción: Papel del Presupuesto Fiscal en la Política de Educación Superior _____	105
	Estudio sobre la Ley de Presupuestos (2003-2013): La política de educación superior desde la chequera. _____	111
	a. Introducción _____	111
	b. Evolución del gasto en educación superior _____	111
	c. La política desde las leyes y desde las glosas presupuestarias. _____	115
	d. Presupuesto versus ejecución. _____	124
	e. Conclusiones. _____	127
	Anexo –Gasto público en educación superior 2003-2013 (P) _____	129
	Ley de presupuestos y prioridades: Comentarios sobre el ajuste de problemas, alternativas y soluciones. _____	131

## Presentación

El observatorio de políticas de AEQUALIS se constituyó con el objetivo de abordar asuntos relevantes de políticas y marco jurídico, contribuyendo así con análisis y aproximaciones metodológicas al debate sobre políticas en educación superior en Chile. El observatorio ha estado integrado por un equipo interdisciplinario de especialistas en educación superior. El trabajo del observatorio ha acompañado a las iniciativas sobre propuestas de políticas en educación superior realizadas por el foro AEQUALIS.

La primera contribución del observatorio fue la generación de un repositorio de leyes y normas aplicables a la educación superior en Chile, actualizando la normativa existente y organizándola temáticamente para favorecer su lectura y comprensión. El repositorio de leyes y normas elaborado por el observatorio es un documento útil que se pone a la disposición de especialistas e interesados y que ofrece un panorama del marco jurídico y normativo en el que se desarrolla el sistema.

Uno de los asuntos principales del observatorio, fue la discusión y establecimiento de un marco común básico para abordar asuntos de política y proceder a su análisis. Desde la constitución del observatorio, se han realizado estudios y abordado asuntos de especial interés en materia de políticas públicas en educación superior. Este libro recoge dos de estos temas, seleccionados especialmente debido a que se trata de asuntos que, hasta la fecha, no habían recibido suficiente atención por los analistas de políticas en el sector de educación superior:

- La agenda de políticas en educación superior. ¿Cómo ha evolucionado la agenda de políticas y prioridades en educación superior en Chile en los últimos años? ¿Qué factores han influido en la agenda? ¿Cuáles son las principales continuidades y discontinuidades en las prioridades y agenda del ejecutivo?
- La ley de presupuestos como instrumento de políticas en educación superior. ¿Qué papel juega y cómo opera la ley de presupuestos, como instrumento de política en educación superior? ¿Cuál ha sido la evolución, prioridades y principales cambios en las prioridades de la ley de presupuestos en el sector de educación superior en Chile?

Adicionalmente, el observatorio prestó atención a otros temas de interés, entre los que se cuenta la creciente judicialización en el campo de la educación superior y cómo ha evolucionado el tratamiento de las cortes de justicia sobre asuntos y controversias en educación superior en Chile. Este y otros temas debieran ser abordados en el trabajo futuro que el observatorio presente continuando realizando.

A nuestro juicio, el mejoramiento de la calidad de las políticas requiere de un mejor entendimiento acerca de cómo funcionan actores, instituciones y estructuras que les dan forma, al mismo tiempo que un conocimiento acabado de los problemas y mejores alternativas disponibles para hacer frente a dichos problemas.

El trabajo del observatorio quiso contribuir a mejorar la calidad de las políticas, aportando con elementos de juicio y análisis específicos. La experiencia adquirida durante este período de tiempo permitió consensuar conceptos básicos y avanzar una metodología de trabajo que nos parece útil para abordar futuros temas y prioridades en el campo de las políticas públicas del sector.

Este texto reúne parte del trabajo realizado por el observatorio durante esta etapa. Se trata del trabajo colectivo de especialistas de diversas disciplinas, instituciones de origen y trayectorias, promoviendo amplios espacios de discusión, lo más abiertos al diálogo e intercambio pluralista de ideas. El libro contiene materiales, estudios y una selección de presentaciones realizadas en seminarios y talleres organizados por el observatorio.

Esperamos poder contribuir al análisis de políticas y a su debate, al mismo tiempo que invitar a futuras iniciativas de discusión y análisis abierto y participativo, que mejoren a fin de cuentas la calidad de las políticas en el campo de la educación superior.

Mónica Jiménez, Directora AEQUALIS.  
Gonzalo Zapata, Coordinador Observatorio.

## El observatorio de políticas de AEQUALIS.

### Antecedentes

El observatorio de políticas se crea como un componente del Foro AEQUALIS, el que inició sus actividades en el año 2010 como un espacio de diálogo para diversos actores involucrados en la educación superior chilena, buscando con ello contribuir a su mejoramiento general. Su creación obedece al convencimiento de la necesidad de contribuir significativamente al diálogo, en un momento clave de desarrollo del sistema que requiere de definiciones urgentes. Las importantes transformaciones en nuestra educación superior han dejado en evidencia no solamente avances y logros, sino que un conjunto de tensiones y problemas, propios de una etapa de desarrollo de gran complejidad y nuevos desafíos.

Los principales temas abordados en el foro han sido los de acceso, calidad, equidad y eficiencia del sistema de educación superior chilena, considerando especialmente las necesidades de formación, desarrollo e investigación en el país.

El Foro AEQUALIS se organizó como una agrupación de instituciones convocantes, que integran su Directorio, responsable de orientar el trabajo, legitimidad y amplitud de pensamiento político. En un comienzo se sumaron el Banco Interamericano del Desarrollo BID y la Fundación Luksic, como socios estratégicos, y la UNESCO y el Ministerio de Educación de Chile como organismos patrocinadores.

El Foro es liderado por Mónica Jiménez, directora ejecutiva de AEQUALIS. Cuenta con una secretaría ejecutiva y un amplio conjunto de consultores expertos, provenientes de distintas instituciones de educación superior y otras organizaciones relacionadas.

En su primera etapa de trabajo (2010-2011), se organizaron seis unidades consultoras en temas estratégicos: equidad y acceso, aseguramiento de la calidad, articulación y movilidad, estructura de títulos y grados, institucionalidad de la educación superior, y financiamiento. Estas unidades levantaron un diagnóstico sobre las principales materias de interés y un conjunto de propuestas de cambio y políticas públicas. El Foro abrió amplios espacios de participación en estas materias, invitando a diversos actores a integrarse en actividades de trabajo organizadas en distintas partes del país. El trabajo realizado fue publicado en tres libros sobre la historia reciente de la educación superior chilena, su nueva geografía y propuestas para la educación superior chilena<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> AEQUALIS (2011) Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena (1967-2011). Foro de la Educación Superior. Santiago, Chile.

AEQUALIS (2011) Nueva geografía del sistema de educación superior y de los estudiantes chilenos. Foro de la Educación Superior. Santiago, Chile.

AEQUALIS (2011) Propuestas para la educación superior chilena, foro AEQUALIS y las transformaciones necesarias. Foro de la Educación Superior. Santiago, Chile.

La segunda etapa de trabajo del Foro (2012-2013) organiza cuatro unidades de trabajo en una perspectiva de análisis y propuestas de mediano y largo plazo: el observatorio de políticas públicas, la unidad de arquitectura y sistema de la educación superior, la unidad de desarrollo regional y educación superior, y la unidad de caracterización del estudiantado. Durante estos dos años, las unidades han generado estudios sobre temáticas de interés y hecho continuidad y enriquecido las propuestas de políticas planteadas durante la primera etapa de trabajo.

El trabajo durante la segunda etapa ha incluido seminarios y talleres sobre temáticas de interés, abriendo amplios espacios de participación y diálogo. El foro ha producido publicaciones de sus unidades de trabajo, entre las cuales se cuenta esta en particular, y un documento amplio sobre políticas públicas que fue presentado recientemente a los distintos candidatos que se presentan a la elección presidencial<sup>2</sup>.

## El observatorio

Al interior del foro existe una opinión generalizada de que no existe un conjunto explícito, articulado y comprensivo de políticas en el campo de la educación superior que se haga cargo de los nuevos problemas y demandas generados en la actual etapa de desarrollo del sistema. Las políticas no se han renovado en función de la emergencia de nuevas tensiones; tampoco se aprecia una visión y definiciones -lo suficientemente robustas- que permitan orientar prioridades e iniciativas.

La institucionalidad responsable de las políticas públicas en educación superior no parece muy coordinada, apreciándose en ocasiones políticas puntuales, muy atomizadas, que no necesariamente hacen sentido en un conjunto más amplio de instrumentos de políticas. Tampoco es claro que exista una clara autoridad que oriente iniciativas y permita articular el trabajo de las distintas instancias que participan de la institucionalidad actual.

Lo anterior es especialmente necesario en un contexto de rápidas transformaciones y gran efervescencia como la observada en Chile desde el 2011. En momentos de crisis y grandes presiones, se requiere de liderazgo, avanzar en diagnósticos compartidos y fijar prioridades con sentido de corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, se observa que la legislación y normativa aplicable al sector de educación superior no ha sido revisada de modo integral, sino que ha sido -más bien- objeto de diversos ajustes e iniciativas jurídicas que responden a diversas áreas de la actividad social, económica, educacional y cultural. Se percibe que la suma de

normas carece de suficiente articulación y en algunos casos, incluso, ciertas normas implican obstáculos para alcanzar determinados fines de políticas más amplias. De allí que se observe también como una prioridad, la necesidad de revisar el marco jurídico y normativa en educación superior.

En esta segunda etapa del Foro AEQUALIS, el observatorio de políticas se organizó con la finalidad de proveer conocimiento sobre las políticas públicas en educación superior y los instrumentos legislativos formulados para alcanzar su aplicación o cumplimiento, un conocimiento que nos permita formular una visión crítica de la situación y las propuestas de mejoría.

El objetivo general fue organizarnos como una unidad de observatorio, esto es, un conjunto de consultores asociados con la finalidad de desarrollar estudios sobre una selección de políticas públicas en educación superior e instrumentos legislativos, actualmente relevantes desde el punto de vista de la agenda de prioridades identificadas por AEQUALIS, Foro de la Educación Superior.

Lo objetivos específicos del observatorio fueron:

- Reunir conocimiento sobre políticas públicas, en aspectos relacionados con los procesos de formulación, desarrollo e implementación de políticas, así como los criterios de calidad de las políticas, tales como legitimidad, claridad, coherencia, articulación, financiamiento, etc.
- Establecer un marco conceptual y definiciones básicas (modelo) que permitan aproximarse al análisis de políticas públicas y enriquecer las propuestas del equipo de trabajo.
- Identificar y seleccionar aquellos temas más relevantes para ser analizados por el equipo de trabajo, priorizando de acuerdo a la agenda del Foro AEQUALIS y el debate en la arena pública.
- Desarrollar análisis críticos sobre las políticas seleccionadas, procurando amplia participación y espacios de discusión.
- Difundir el resultado de este análisis, contribuyendo con diversas opiniones y propuestas de mejoría de las políticas públicas e iniciativas legales en educación superior.

En suma, el observatorio ha buscado promover espacios de diálogo en torno a los problemas de política en educación superior, facilitando consensos y clarificando

<sup>2</sup> AEQUALIS (2013) Transformando el sistema de educación superior: propuesta de AEQUALIS para una política nacional. Foro de la Educación Superior, Santiago, Chile.

diferencias, cuando existen. El observatorio es fundamentalmente una instancia que promueve el análisis de políticas en educación superior, contribuyendo al diálogo abierto en aquellas temáticas más relevantes desde el punto de vista de los desafíos actuales del sistema.

El modo de trabajo del observatorio ha incluido diversas sesiones de trabajo tendientes a acordar el marco de referencia para abordar los temas de interés. El observatorio dedicó sus primeras sesiones a recopilar y analizar la literatura existente sobre políticas, especialmente aquella más recurrente y que ha sido utilizada previamente en el campo del estudio de la educación superior.

Existen ciertamente múltiples perspectivas disponibles para abordar el trabajo de análisis de políticas, y en el equipo se discutió –ampliamente– sobre la riqueza de la variedad de aproximaciones. Aunque no se adoptó ninguna en particular, el equipo estableció acuerdos sobre conceptos y definiciones básicas para facilitar el entendimiento mutuo.

La primera contribución del observatorio consistió en el levantamiento de un compendio de normas y arquitectura jurídica del sistema de educación superior, cuyos contenidos se presentan en la **Parte 1** de este libro. El compendio buscó recoger la amplia gama de leyes y normativas vigentes, organizándolas temáticamente y permitiendo un panorama amplio de lo que dice la ley sobre educación superior. El compendio tiene por objetivo también permitir al lector formarse un juicio sobre ciertos conflictos y vacíos en la legislación y normativa vigente.

Luego de abordar el panorama sobre legislación y normas en educación superior en Chile, el observatorio procedió a fijar ciertas prioridades en el análisis de temas para ser discutidos durante esta etapa de trabajo. Se inició el trabajo analizando temas (dos de los cuales se exponen en la **Parte 2** y **Parte 3** de este documento), los que a juicio del observatorio no habían sido suficientemente abordados hasta la fecha y cuya importancia estaba en el centro del debate sobre educación superior.

La metodología para abordar los temas de interés consideró, en términos generales, cuatro pasos:

- Primero, identificación del tema y de los principales conceptos y definiciones en juego, buscando recoger de un modo amplio cómo la literatura y experiencia previa han entendido los asuntos seleccionados. La idea básica de este primer paso es enmarcar conceptualmente el tema.
- Segundo, un breve estudio y levantamiento de información sobre el tema seleccionado. Los estudios desarrollados por el observatorio fueron

fundamentalmente de orden descriptivo, toda vez que los temas seleccionados no habían sido suficientemente estudiados previamente. Se privilegiaron estudios muy focalizados, descriptivos y especialmente dirigidos a promover amplia discusión entre los miembros del observatorio y demás invitados a las actividades que se organizaron.

- Tercero, discusión del tema, favoreciendo diversos análisis y enriquecimiento desde varias perspectivas. Para lo anterior, se le encomendó a miembros del foro abordar los temas, discutir los resultados de los estudios realizados y fijar posiciones de acuerdo y diferencias.
- Cuarto y final, abrir espacios de diálogo mediante talleres/seminarios en los que se presentaron los temas y los estudios, discutieron sus contenidos y – fundamentalmente– se generaron espacios de intercambio de ideas. Los talleres/seminarios realizados hasta la fecha han contado con gran interés y participación de especialistas en el medio y de diversos actores de la educación superior.

Este texto recoge dos de los temas trabajados por el observatorio durante este período de tiempo, siguiendo los pasos recién indicados. Se trata del análisis de agenda de políticas en educación superior y de la ley de presupuestos como instrumento de política. Estos temas fueron abordados en talleres/seminarios que contaron con el apoyo del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE-UC. El contenido de los estudios y presentaciones realizadas se presenta en este documento.

El observatorio ha continuado abordando temas mediante esta aproximación, y esperamos pronto contribuir con más análisis y discusión sobre nuevos asuntos de interés.

Gonzalo Zapata, Coordinador Observatorio.

## Parte 1: Compendio de normas y arquitectura jurídica del sistema de educación superior.

### Introducción

### Comentarios al Compendio

### Compendio de Normas

- a. Normas Constitucionales
- b. Coexistencia de instituciones de naturaleza estatal y privada.
- c. Financiamiento del sistema.
- d. Calidad de la formación profesional y de la gestión institucional.
- e. Articulación del sistema.
- f. Investigación y desarrollo
- g. Visión, gobierno y gestión.
- h. Información
- i. Transparencia y rendición de cuentas.

## Introducción.

Mario Maturana  
Cristián Inzulza

El Observatorio de Política Públicas de AEQUALIS se ha propuesto analizar la situación de las políticas pública para la educación superior establecidas en nuestro país, con el fin de alcanzar una comprensión acerca de las políticas que orientan el sector; su nivel de explicitación, su alcance en relación con los diversas actividades, sectores, niveles y problemas que confluyen en lo que denominamos educación superior. En suma, la real capacidad para orientar efectivamente a los actores e instituciones del sector y el nivel de adhesión a dichas políticas, entre otras materias.

Avanzando en los estudios preliminares sobre estas materias, aparecen dos cuestiones que caracterizan al sistema de políticas del sector; en primer lugar, las políticas aparecen dispersas y con un bajo nivel de explicitación y, en segundo término, uno de los instrumentos más usados para establecer políticas parece ser el sistema jurídico, en el que destacan la Constitución Política de la República, la ley y diversos otros instrumentos normativos.

Esta última situación, nos ha conducido a elaborar un compendio de normas jurídicas aplicables al sector de la educación superior, con el fin de identificar y determinar ese conjunto, como primera cuestión. Luego, nos hemos propuesto un análisis más detenido, con el fin de identificar en esa normativa aquellas de las que pueden derivarse políticas, sea en forma individual o en forma integral, esto es, aquellas que en conjunto pueden dar cuenta de una política específica.

De la elaboración de dicho compendio y su análisis, surge una preocupación distinta a la búsqueda singular de políticas para la educación superior, que puedan estar contenidas en el sistema normativo, es lo que constituye una visión de lo que hemos denominado arquitectura del sistema jurídico aplicable a la educación superior, también denominado derechamente: arquitectura jurídica del sistema de educación superior.

La distinción es válida, pues obedece a la realidad de ese sistema jurídico y, por consiguiente, a dos perspectivas en la que se puede colocar el observador interesado, esto es, aquella que mira las normas propiamente tales como fuentes de políticas y aquella que mira el sistema y su estructura o arquitectura como reservorio de políticas para la educación superior.

Planteada esta cuestión, nuestro análisis y los respectivos comentarios se focalizarán tanto a los normas del sistema como a su arquitectura jurídica, con el fin de alcanzar un estudio realmente comprensivo de esa realidad.

## Comentarios al Compendio.

Mario Maturana

Una primera cuestión que debe señalarse, a la hora de analizar el conjunto de normas jurídicas que reglan el sistema de educación superior, tiene relación con los principios generales que ordenan el sistema jurídico nacional y cualquiera de sus subsistemas, cuya observancia sirve de base al estado de derecho que propicia la Constitución Política. Uno de esos principios y quizá el más importante que debe considerarse en este análisis, es el de la supremacía constitucional y la jerarquía de las diversas normas jurídicas integrantes del sistema.

Este principio determina que la validez de las diversas normas jurídicas depende en definitiva de su constitucionalidad, es decir, de si se atienen a las normas que en la materia ha dispuesto la Constitución. Esta circunstancia, entonces, será necesaria de considerar en el análisis de las normas individuales, pero de ella también se va a desprender la arquitectura o estructura del sistema normativo aplicable a la educación superior.

De allí deriva que, para visualizar el sistema, habrá de considerarse la jerarquía de las diversas normas, comenzando con las que son parte de la Constitución, pues ellas son la base de la estructura normativa y, al mismo tiempo, de la forma arquitectónica que pueda tener el subsistema normativo aplicable a la educación superior.

De esta manera, las primeras normas que comprende el compendio del conjunto normativo aplicable a la educación superior, son las que forman parte de la Constitución Política, en tanto se refieren en general a la educación y en particular a la superior. A este respecto, debemos considerar las normas que constituyen bases de la institucionalidad, específicamente el artículo 1°, en cuanto establece que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derecho, el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posibles; como los números 10 y 11 del artículo 19, en cuanto establecen los derechos a la educación y a la enseñanza. El establecimiento constitucional de estos últimos derechos tiene un impacto directo en las normas de menor jerarquía que integran el sistema, constituyen normas basales de su arquitectura, y proveen las bases estructurales del sistema de educación superior chileno, normas que adquirirán más tarde formulaciones específicas en otras áreas del sistema, que podríamos denominar subsistemas propiamente tales.

Es así, como estas mismas normas<sup>3</sup> determinan la existencia de un sistema en que coexisten instituciones de educación superior estatales con instituciones privadas, dividiéndose estas últimas entre privadas integrantes del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y privadas creadas a contar de la legislación del año 1981 y que no integran el CRUCH. A su vez, resulta necesario anotar que entre las estatales, podemos distinguir entre tradicionales - la Universidad de Chile y la Ex Universidad Técnica del Estado - y la derivadas de estas, entre las cuales adquieren relevancia las derivadas regionales, debido al rol que deben jugar en las políticas públicas sobre regionalización y descentralización del país.

La normativa que establece este conjunto de instituciones como integrantes del sistema profundamente sectorizado, constituye el segundo grupo de normas del compendio que dan lugar a una política en esta materia.

Otra característica del sistema, que en sí constituye una política, es aquel referido al financiamiento del mismo, en el cual confluyen recursos de origen público o estatal y de origen privado. Así, las instituciones y los estudiantes reciben financiamiento estatal, aparte de los recursos particulares que cada grupo allega. El tercer grupo de normas es, entonces, el que da cuenta de ambas clases de financiamiento estatal, el que beneficia a las instituciones y el que reciben los estudiantes<sup>4</sup>.

La calidad de la formación profesional y de la gestión institucional, es objeto de una política explícita, que deriva no solo de las declaraciones de las autoridades, de un régimen establecido de financiamiento, sino que de un conjunto de normas, que han derivado hacia un todo más o menos orgánico<sup>5</sup>. Este conjunto normativo está constituido por la legislación que establece el sistema nacional de aseguramiento de la calidad en la educación superior, a la cual se asocia una legislación más antigua, relativa al licenciamiento de instituciones nuevas, que se mantiene en el nuevo Consejo Nacional de Educación (CNED), continuador del Consejo Superior de Educación (CSE), que asume como instancia de apelación de las decisiones de acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y como un órgano resolutorio respecto de las solicitudes del Ministerio de Educación (MINEDUC) acerca del cierre de instituciones; al MINEDUC mismo, al CRUCH y otros aspectos relativos a admisión, retención y titulación de los estudiantes.

En lo que se refiere a la articulación del sistema de educación superior, pertinencia de los programas de formación y vínculos con el mercado laboral, no se cuenta con una regulación orgánica, primando la autonomía de las instituciones, lo que limita que estas incorporen buenas prácticas. La legislación existente es dispersa, y de su

conjunto no logra atisbarse una política explícita en la materia<sup>6</sup>. La actual Ley General de Educación (LGE), regula en su artículo 54 la definición de títulos y grados, en el artículo 63 señala el listado de carreras que solo pueden dar las universidades, pues requieren que se haya adquirido previamente la licenciatura correspondiente. Por otra parte, en el ámbito de la legislación pública, relativa a ministerios, municipalidades y otros órganos del Estado existe una normativa antigua, con poca conexión con las normas sobre educación superior, pero que influyen notoriamente en los programas de las instituciones, toda vez que el Estado es empleador de una parte importante de los egresados.

Hay que advertir, en esta materia, que las políticas y normativas, como los criterios y estándares de los procesos de aseguramiento de calidad, sí están influyendo en la instalación de políticas institucionales y mecanismos destinados a mejorar la articulación del sistema, como la pertinencia de los programas y los vínculos con el mercado laboral.

La normativa que sustenta la investigación y desarrollo en la educación superior<sup>7</sup>, es dispersa y no se encuentra articulada, de manera que de su solo examen no resulta posible observar una política en la materia. Concurren a esta dimensión del sector un conjunto de normativas de carácter presupuestario, reguladas por glosas de la ley de presupuesto y la reglamentación del Ministerio o de los propios fondos. Un análisis de esta normativa, con el fin de hacerla más eficaz, a través de su estructuración y ordenación, podría contribuir a mejorar y explicitar mejor las políticas en el área.

Un tema de la mayor importancia en lo referente a las políticas públicas en educación superior, importancia que deriva del impacto de la calidad de la gobernanza en los resultados de programas e instituciones, es el referente a la visión, gobierno y gestión del sistema y de las instituciones<sup>8</sup>. En esta área, se observa una institucionalidad orgánica débil en el Ministerio de Educación, que no cuenta con una subsecretaría de educación superior, ni una capacidad más desarrollada de control y fiscalización del funcionamiento del mismo, lo que podría hacerse a través de una superintendencia. En lo que se refiere a las universidades estatales, la debilidad de su gobernanza ha sido señalada por diversos estudios y por los últimos informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta materia está entregada actualmente a los diversos estatutos orgánicos de estas instituciones, dictados en 1981 y en 1984, y sus modificaciones están referidas casi exclusivamente a la forma de elección de rectores, elemento central de su sistema de gobierno. Solo la Universidad de Chile logró reformar integralmente su estatuto orgánico, incorporando el Senado Universitario como un órgano representativo de la comunidad universitaria, con una

<sup>3</sup> Normas incluidas en el párrafo b, en el compendio.

<sup>4</sup> Normas incluidas en el párrafo c, en el compendio.

<sup>5</sup> Normas incluidas en el párrafo d, en el compendio.

<sup>6</sup> Normas incluidas en el párrafo e, en el compendio.

<sup>7</sup> Normas incluidas en el párrafo f, en el compendio.

<sup>8</sup> Normas incluidas en el párrafo g, en el compendio.

función de fijación de políticas universitarias, que ejerce principalmente a través de la aprobación del presupuesto anual de la Corporación y el plan de desarrollo institucional. El proyecto legislativo para establecer un nuevo estatuto de las universidades del Estado, cuyo origen se remonta a más de veinte años, no ha logrado el consenso político para ser aprobado.

El compendio de normas elaborado, incorpora disposiciones relativas a la información que debe darse al público, constituido por las familias y los estudiantes del sistema de educación superior<sup>9</sup>. En esta parte, se destaca la Ley N° 20.129, que junto con establecer el sistema nacional de aseguramiento de calidad, contiene la creación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, el cual aún no cuenta con un reglamento propio, pues el decreto respectivo se encuentra en análisis en la Contraloría General de la República. Un sistema como el nuestro, integrado por instituciones públicas y privadas, con un financiamiento fuertemente radicado en los estudiantes, no puede funcionar adecuadamente sin un sistema claro y completo de información a las familias y a los propios estudiantes

Por último, hemos agrupado las normas de transparencias y rendición de cuentas que afectan al sistema de educación superior<sup>10</sup>. Estas normas tienen diversos orígenes, no formando un sistema integrado u orgánico, apreciándose al respecto una política difusa. Los fondos que el Estado asigna al sistema, sea apoyando el financiamiento de las instituciones o de los estudiantes, son fondos sociales, que en el mismo campo de lo social tienen destinos alternativos, como la vivienda, la salud o la erradicación de la pobreza, situación de la que deriva la necesidad de un estricto control de los recursos, mediante la profundización de la transparencia con que actúan las instituciones y la rendición periódica de cuenta de los usos y los resultados de su aplicación a los objetivos tenido en cuenta al asignarlos.

<sup>9</sup> Normas incluidas en el párrafo h, en el compendio.

<sup>10</sup> Normas incluidas en el párrafo i, en el compendio.

## Compendio de Normas

Cristian Inzulza  
José León  
Andrés Bernasconi

### a. Normas Constitucionales.

Art. 1°, que establece que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derecho, el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

Art. 19 N° 10, que insta el derecho a la educación, declara que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en sus distintas etapas de la vida, y que corresponderá al Estado fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación, por fin que es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

Art. 19 N° 11, que establece la libertad de enseñanza, la que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, que una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

### b. Coexistencia de instituciones de naturaleza estatal y privada.

1. Leyes que crean las universidades estatales derivadas y las que aprueban los estatutos orgánicos, de las estatales tradicionales y derivadas, ubicadas en la Región Metropolitana y en otras regiones del país.
2. Ley General de Educación (LGE), que permite crear universidades y otras instituciones de educación superior privadas.
3. Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°2/86 del Ministerio de Educación, que establece el Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. El artículo 13 de dicho cuerpo legal señala que los acuerdos de dicho

consejo no poseen fuerza vinculante para las instituciones que lo componen, de ahí la no obligatoriedad “directa” de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) para las instituciones de educación superior.

### c. Financiamiento del sistema.

#### Financiamiento a los estudiantes.

1. Ley 19.287, sobre Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y sus respectivos reglamentos. Este sistema se mantiene vigente y opera solo respecto de las instituciones del CRUCH, ya que hace referencia a las instituciones que se señalan en el DFL 4/81 y las que de ellas deriven.
2. Ley 20.027, sobre Crédito con Aval del Estado (CAE) y su reglamento. Este crédito de reciente creación es de carácter abierto a todas las IES que cumplan con el requisito de acreditación.
3. Sistema de Becas de Educación Superior (incluye becas de arancel, alimentación y mantención). Las distintas becas existentes<sup>11</sup>, sus características y montos se encuentran establecidos en cada Ley de Presupuesto, con vigencia para el año respectivo y normado por su propio Reglamento.
4. Decreto Anual que establece el Arancel de Referencia. En virtud del arancel de referencia se asignan ambos créditos y algunas becas. En el caso del CAE y las becas se aplica por mandato de la ley (Ley 20.027 y glosas presupuestarias), sin embargo, en el caso del FSCU su utilización es de carácter consensual, en virtud de los acuerdos MINEDUC/CONFEC/CRUCH del año 2005.

#### Financiamiento a las instituciones.

1. DFL 4/81 del Ministerio de Educación de 1981, que establece normas sobre financiamiento de las universidades: Aporte Fiscal Directo (AFD) y Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Este cuerpo normativo es fuente de la distinción que en nuestro sistema se hace entre instituciones “tradicionales” y “privadas”, ya que señala que “el Estado contribuirá al financiamiento de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y de las que de ellas se derivaren”, es decir el criterio en virtud del cual una institución recibe o no aportes del Estado es, hasta ahora, meramente histórico.

<sup>11</sup> Beca Bicentenario, Beca Hijo de Profesionales de la Educación, Beca Juan Gómez Millas, Beca de Pedagogía, Beca de Excelencia Académica, Beca Nuevo Milenio y Becas de Reparación (Valech y Rettig).

2. Fondos del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECESUP.
3. Ley 18.681 (artículos 69 y 70), sobre donaciones a instituciones de educación superior.
4. Programas establecidos en la Ley de Presupuesto de cada año, tales como programa Bicentenario para el Desarrollo de las Humanidades, las Artes y las Ciencias Sociales.
5. Ley 20.040, que establece facultades en materias financieras para las universidades estatales.

### d. Calidad de la formación profesional y de la gestión institucional.

La instalación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, ha derivado políticas de aseguramiento de calidad en el área de la formación profesional y en el área institucional. Estos dos objetivos, se tratan actualmente en un conjunto orgánico de normas acerca de aseguramiento de calidad.

Sin embargo, aparecen asociadas a este conjunto otras normas más antiguas, relativas a temas relativos a admisión, retención y titulación.

1. Decreto Supremo N° 51, de Educación, de 6 de abril de 1999, que creó la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado (CNAP), con la función de desarrollar procesos experimentales de acreditación institucional y de carreras, y proponer un sistema nacional de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior, todo lo cual constituyen antecedentes de la CNA:
2. DFL N° 2/2009 del Ministerio de Educación. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005. Contiene normas sobre licenciamiento de las instituciones de educación superior nuevas, algunos mecanismos de fiscalización y requisitos a los cuales deben sujetarse las instituciones. Explicita la separación entre licenciamiento y acreditación, crea el CNED (continuador del CSE), se establece que en éste reside la facultad de licenciamiento de las nuevas instituciones, se le atribuye la función de instancia de apelación de las resoluciones de acreditación de la CNA y la de resolver sobre las solicitudes del MINEDUC respecto del cierre de instituciones.
3. Ley 18.956, reestructura el Ministerio de Educación.

4. Ley 20.129, establece sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.
  - Reglamento interno de funcionamiento de la CNA, aprobado el 28 de abril de 2010.
  - Código de Ética de la CNA, aprobado el 14 de mayo de 2013.
  - Circular N° 16, de 23 de abril de 2012, sobre presentación al proceso de acreditación a postgrado y del área de salud.
  - Circular N° 17, de 5 de septiembre de 2012, sobre comunicación al público de los procesos de acreditación institucional, pregrado y posgrado, por parte de las instituciones de educación superior.
  - Circular N° 18, sobre periodos de presentación y antecedentes y plazos para la acreditación institucional.
  - Res. Exenta DJ N° 004-4, de 27 de marzo de 2013, sobre acreditación de postgrado. (Modifica Res. De 2012 sobre la materia)
  - Res. Exenta DJ N° 03, de 5 de febrero de 2013, que aprueba el Reglamento de Acreditación Institucional.
  - Res. Exenta DL N° 1, de 5 de febrero de 2013, que aprueba el Reglamento sobre Áreas de Acreditación.
5. DFL 2/86 del Ministerio de Educación Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
6. DFL 2/2009, LGE (refundido LOCE). En lo que respecta a los principios y alcances de la educación superior y la regulación de la autonomía institucional.
7. DFL N°2/86 del Ministerio de Educación, que establece el Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. El artículo 13 de dicho cuerpo legal señala que los acuerdos de dicho consejo no poseen fuerza vinculante para las instituciones que lo componen, de ahí la no obligatoriedad “directa” de la PSU para las instituciones.
8. Acuerdo N 76/2002 del CRUCH, sesión 441 del 29 de agosto de 2002, que fija estructura PSU.

9. Leyes 20.027, 19.287, Leyes de Presupuesto que regulan el sistema de becas de educación superior, DFL 4 de 1981 (AFI), y en general toda normativa o programa que contemple como parámetro de evaluación, indicador o requisito para acceder a algún beneficio o fondo estatal la utilización de la PSU como instrumento de selección.

#### e. Articulación del sistema – pertinencia de los programas y vínculos con el mercado laboral.

Nuevamente, esta materia no cuenta con regulación orgánica, primando el principio de autonomía institucional. Sin perjuicio de ello, en materia normativa existen algunos cuerpos legales o programas que es necesario tener en consideración, en especial las normas que directa o indirectamente establecen una estructura de títulos y grados que es necesario revisar, a objeto de eliminar las limitantes de carácter legal que impiden que las IES incorporen las mejores prácticas recomendadas. Así, vale la pena señalar:

1. DFL 2 de 2009 LGE. Especialmente la normativa que regula la estructura de títulos y grados. El Artículo 63 establece listado de carreras de exclusividad universitaria<sup>12</sup>. El Artículo 54<sup>13</sup> establece la definición de títulos y grados existentes en Chile.
2. DL 479 de 1974, que establece asignación profesional, definiendo el carácter de título profesional en virtud de la duración de la carrera. Aplica a la Administración del Estado.

<sup>12</sup> Son los siguientes; Abogado, Arquitecto, Bioquímico, Cirujano Dentista, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Civil, Ingeniero Comercial, Ingeniero Forestal, Médico Cirujano, Médico Veterinario, Psicólogo, Químico Farmacéutico y Profesor de Educación Básica. Con posterioridad a la dictación de la LOCE, en el año 1991 y mediante la ley 19.054, se incorporaron los siguientes títulos; Profesor de Educación Media, Profesor de Educación Diferencial, Educador de Párvulos y Periodista. Por último, en el año 2005, mediante la Ley N° 20.054 se incorporó el título de Trabajador Social o Asistente Social.

<sup>13</sup>“El título de técnico de nivel superior es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de mil seiscientos clases, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional. El título profesional es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional. El grado de licenciado es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada. El grado de magíster es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate. Para optar al grado de magíster se requiere tener grado de licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de licenciado. El grado de doctor es el máximo que puede otorgar una universidad. Se confiere al alumno que ha obtenido un grado de licenciado o magíster en la respectiva disciplina y que haya aprobado un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales. En todo caso, además de la aprobación de cursos u otras actividades similares, un programa de doctorado deberá contemplar necesariamente la elaboración, defensa y aprobación de una tesis, consistente en una investigación original, desarrollada en forma autónoma y que signifique una contribución a la disciplina de que se trate.”

3. Ley 19.699 de 2000 que establece beneficios para funcionarios públicos estudiantes de carreras técnicas de nivel superior. En este caso se aplica nuevamente el criterio de duración del programa.
4. Normas de habilitación profesional en caso de carreras específicas y estatutos orgánicos y normativas que establecen estructuras de personal y requisitos para ingresar a la Administración del Estado. (Ministerios, Municipalidades, Llamados a concursos para proveer cargos públicos etc.) En este punto cabe destacar que la mayoría de los órganos de la administración del Estado continúan utilizando como parámetro de calidad de un título la duración del programa. Existe una tendencia reciente a incorporar de manera adicional el carácter de acreditado del programa.
5. Ley 20.267, Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.
6. Decreto Universitario Exento 30.203 de 2005 de la Universidad de Chile, Reglamento sobre reconocimiento, revalidación y convalidación de títulos profesionales y grados académicos obtenidos en el extranjero.
7. Artículo 5° Transitorio de la Ley 20129, sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que encomienda al Ministerio de Educación la tarea de elaborar una propuesta para el establecimiento de un Sistema Nacional de Certificación y Habilitación Profesional. En virtud de dicho mandato se constituyó un comité destinado a desarrollar un programa piloto de certificación para la profesión de abogado. Las actividades de este comité fueron suspendidas en junio de 2010.

#### f. Investigación y desarrollo

La normativa en esta materia es diversa y obedece a múltiples intentos por impulsar la investigación y desarrollo en Chile, sin embargo esta normativa no se encuentra articulada, siendo los instrumentos de financiamiento muchas veces duplicados y por ende poco eficientes.

#### g. Visión, gobierno y gestión.

1. DFL N° 2/09 del Ministerio de Educación, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005.

2. Ley 20.129, Establece sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.
3. Ley 20.027, artículo 7 N° 7
4. DFL N° 1/81 del Ministerio de Educación regula la creación de universidades y establece el proceso de examinación.
5. DFL 5/81 del Ministerio de Educación Regula la creación de institutos profesionales y establece el proceso de examinación.
6. DFL N° 24/81 del Ministerio de Educación que regula la creación de centros de formación técnica de nivel superior.
7. DFL 2/86 del Ministerio de Educación Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores.
8. DFL N° 4/86 del Ministerio de Educación que fija normas sobre financiamiento de las universidades.
9. Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile.
10. Estatutos Orgánicos de las demás Universidades del Estado.

#### h. Información

Ley 20.129, establece sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Esta ley contiene la creación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, el cual cuenta con un reglamento propio. Sin embargo, los alcances de este sistema aún están siendo analizados por la Contraloría General de la República, por posibles conflictos con la Ley 19.628.

#### i. Transparencia y rendición de cuentas.

1. DFL N° 2/2009 del Ministerio de Educación Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005.
2. DFL N° 4/86 del Ministerio de Educación. Fija normas sobre financiamiento de las universidades.

3. Ley 19.628, sobre Datos de Protección de Carácter Personal.
4. Ley de Transparencia, que afecta a las universidades estatales.

## Parte 2: La agenda de políticas en educación superior: desafíos, alternativas y soluciones.

### **Introducción:**

- La agenda de políticas en educación superior en Chile. Conceptos y elementos de juicio para su análisis.

### **Estudio:**

- Informe sobre agenda política en educación superior (2010-2012).

### **Discusión:**

- Factores que han influido en la agenda de educación superior 2010-2012: análisis del contexto político y de la contingencia.
- Agenda Legislativa: constitución, tensiones y agenda actual.
- Agenda: la relación entre Estado y las instituciones de educación superior.
- Agenda: equilibrios en política y el sentido de la autonomía.

## Introducción: La agenda de políticas. Conceptos y elementos de juicio.

Gonzalo Zapata

### Antecedentes.

Mucho se ha debatido acerca de políticas en educación superior en Chile. Cuál ha sido su evolución, cuáles sus principales orientaciones y qué resultados exhiben, cómo contrasta con la experiencia internacional comparada, etc. Las políticas son el resultado del ejercicio del poder de la autoridad en determinado campo. Su relevancia se torna cada vez más gravitante según aumenta su carácter político-estratégico, crece el interés de los actores con voz política, aparecen más demandas y surgen problemas urgentes que requieren ser atendidos.

Parte importante del debate sobre políticas se refiere al **‘qué’ de las políticas**, fundamentalmente aquellos juicios referidos al contenido de las políticas, sus opciones, instrumentos e implementación. Igualmente relevante es el debate en torno al **‘para qué’ de las políticas**, que discute los objetivos que pretende lograr la autoridad por medio de las decisiones de política, habitualmente enmarcadas en ciertas opciones y preferencias, también muy políticas.

Lo que nosotros pretendemos abordar a continuación tiene que ver con el **‘cómo’ de las políticas**, esto es, el proceso mediante el cual se identifican problemas, alternativas y se forjan las decisiones de políticas, y particularmente a propósito de un concepto clave en el análisis de políticas cual es el de la **‘agenda’**.

Prestar atención al cómo de las políticas y relevar el papel que juega la agenda de políticas, ofrece amplias posibilidades no solo para enriquecer el debate de políticas, sino que mejorar también la calidad de las políticas. La mirada del proceso de políticas, ofrece la posibilidad de entender mejor los modos mediante los cuales un problema cualquiera se torna en un problema político y cómo la autoridad y los distintos actores asociados proceden haciéndose cargo –o no- del mismo. Atender al proceso es una dimensión especialmente importante en contextos de democracia y perfeccionamiento de la institucionalidad democrática. Ofrece mirar con más detalle la manera como se abordan las políticas, especialmente en contextos de creciente apertura, transparencia, diálogo y pluralismo.

Charles Lindblom<sup>14</sup> sostenía que lo propio del análisis de políticas era enriquecer el proceso de políticas y mejorar la calidad de las políticas. Como observatorio de políticas

<sup>14</sup> Lindblom, Charles E. & Woodhouse, Edward J. (1993) *The Policy Making Process* (3rd Ed.) Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

en educación superior, queremos hacer una contribución al análisis de políticas, en esta oportunidad, desde la dimensión del proceso y el análisis de la agenda, dimensión clave a la cual no siempre se le ha prestado suficiente atención.

Nuestro principal argumento es que el análisis de la agenda de políticas es útil y requiere de un mejor entendimiento de sus componentes y modos mediante los cuales opera. Las ciencias políticas y administración ofrecen amplia literatura al respecto, contribuyendo con perspectivas y conceptos útiles para aproximarse a este asunto.

Luego, nos parece que el análisis de agenda requiera ser contextualizado en el campo propio de la educación superior, para lo cual sugerimos algunos elementos claves a considerar. En principio, la comprensión del proceso de políticas y de cómo se define y opera la agenda de políticas en educación superior en Chile, hace sentido fundamentalmente cuando se entiende que existe una historia previa de acontecimientos y una institucionalidad particular que ofrecen ciertas posibilidades y limitaciones, constituyendo el contexto relevante en el que se desenvuelven las políticas.

### ¿Qué se entiende por agenda de políticas?

Si las políticas pueden ser entendidas como soluciones a determinados problemas, pues bien, la agenda de políticas tiene que ver con las prioridades que fija la autoridad política para enfrentar determinados problemas.

El concepto más tradicional de políticas (*policies*), tiene que ver con el programa de acción de la autoridad pública (Thoenig<sup>15</sup>), a través del cual proyecta sus valores y preferencias (Lasswell & Kaplan<sup>16</sup>). Se trata del ejercicio mismo de la autoridad, al enfrentar determinadas materias que son tematizadas como problemáticas o prioritarias y respecto de las cuales la autoridad entiende que cuenta con los medios necesarios a su alcance. Por lo general, tiene ciertas soluciones preferidas para lo cual cree contar -o está dispuesto a luchar por contar- con los apoyos necesarios y poder suficiente como para llevarlas a cabo.

Eugenio Lahera<sup>17</sup> definía las políticas como cursos de acción y flujos de información (lo que se hace y lo que se dice) referidos a un objetivo público. Participan de las políticas no solo la autoridad, sino que también otros actores asociados, y el conjunto

<sup>15</sup> Thoenig, Jean-Claude. (1997) *Política pública y acción pública*. En: *Gestión y política pública*. Vol. VI. No. 1, Primer Semestre Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.VI\\_No.1\\_1ersem/TJ\\_Vol.6\\_No.1\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.1_1ersem/TJ_Vol.6_No.1_1sem.pdf)

<sup>16</sup> Lasswell, Harold D. Kaplan, Abraham. (1965) *Power and Society: a framework for political inquiry* (Reprint) New Haven: Yale University Press.

<sup>17</sup> Lahera, Eugenio (2002) *Introducción a las políticas públicas*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.

de problemas y alternativas de solución disponibles y que muchas veces entran en conflicto debido a intereses o preferencias en pugna.

¿Y qué es la agenda? Pues bien, sería la lista de prioridades de la autoridad política al momento de enfrentar problemas y demandas. John Kingdon, definía agenda como **“una lista de problemas o temas que las autoridades y personas fuera del gobierno, pero vinculadas a este, prestan atención seria en un momento determinado.** Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (Kingdon, 2002<sup>18</sup>). Así entonces, en la agenda participan temas, definidos por la autoridad en respuesta a influencias internas o externas.

La agenda de política, puede tener grados de formalización muy variados. Puede ser explícita o implícita, o una combinación de las dos, en unos y otros aspectos. A veces, puede estar definida con claridad y precisión, a veces, mantenida con altos niveles de ambigüedad. Puede ser pública y abierta, o bien mantenida con reserva. Puede haber una gran agenda pública, de la cual se desprenden coherentemente agendas parciales, así como también pueden coexistir agendas de autoridades que entran en abierto conflicto.

Por lo general, la agenda es aquello que la autoridad dice que son sus prioridades. Eventualmente, se utiliza el concepto de agenda de un modo crítico, a propósito que cierta autoridad no cuenta con una agenda apropiada, o bien derechamente tiene una agenda propia, que no responde a lo que se espera. En fin, agenda se utiliza indistintamente como parte del debate político, asumiendo y adjudicando prioridades de política, por autoridades, partidarios y detractores.

La agenda es un concepto evidentemente abstracto. Es una construcción analítica altamente dependiente de quien utiliza el término. Desde el punto de vista del análisis de políticas, el uso del término de agenda es construido desde el analista a partir de lo que dice y/o hace la autoridad. De allí que el estudio sobre agenda de políticas en educación superior que presentamos más adelante, revisa justamente el discurso político de la autoridad, evaluando criterios tales como consistencia, sentido y jerarquización, entre otros.

### Tipos de agenda.

En algunos autores, se observan ciertas distinciones acerca de niveles o tipos de agenda

<sup>18</sup> Kingdon, John W. (2002) *Agendas, alternatives and public policies.* (2nd Edition) Boston: Longman Classics in Political Science.

distintos según el nivel en el que se abordan las prioridades. Se habla de **‘agenda pública** (o *‘agenda universe’*), como aquella que contiene las prioridades de la opinión pública, a veces muy asociada a los medios de comunicación y demás actores con voz en la arena política.

Suele hablarse también de la **‘agenda de gobierno’**, que es la más habitual y corresponde a aquella que es administrada explícita o implícitamente por la autoridad política de gobierno. Puede tener varias agendas según sean los sectores (educación superior, por ejemplo), o bien diferenciarse según sean los tipos de políticas o instrumentos de políticas consideradas (agenda legislativa, agenda de financiamiento, etc.)

Muy relacionada a la anterior, es la **‘agenda de decisiones’**, que se entiende como un componente de la agenda de gobierno y que fija las prioridades de las decisiones que deben adoptarse en uno y otro momento. La agenda de decisiones tiene un carácter mucho más específico y operativo. Lo propio de la política es decidir y tomar decisiones sobre asuntos respecto de los cuales la autoridad se ha formado un juicio, maneja alternativas al menos aceptables, considera razonablemente tener las posibilidades como para poder implementarlas y está disponible para asumir sus consecuencias.

### ¿Qué hace que ciertos temas ingresen a la agenda de políticas?

Existe creciente literatura sobre los factores y dinámicas asociados más directamente a la definición de agenda (*agenda setting*), o bien el proceso por medio del cual cierto tema ingresa a la agenda y es procesado por la autoridad. En su versión más elemental, la definición de agenda depende fundamentalmente de que exista legitimidad, factibilidad y apoyos necesarios para que un tema sea incorporado a la agenda de la autoridad (el modelo de Hall<sup>19</sup>).

Las diversas teorías de la decisión y modelos sobre políticas ofrecen también respuestas distintas sobre esta materia. Las teorías de decisión racional o cuasi racional, de elite, de grupos, de sistemas, entre las más populares, sugieren que la agenda de políticas procede de unos u otros modos distintos, teniendo más relevancia la decisión racional de consumidores, o bien de los especialistas, o las oligarquías, o grupos en constante competencia, etc.

Dos autores, ampliamente conocidos en este campo, sugieren visiones que relevan unas dinámicas más que otras. Refiriéndose al proceso de definición de agenda, Thomas Birkland<sup>20</sup> argumenta que los grupos que describen un problema exitosamente

<sup>19</sup> Citado en Walt, G. (1994) *Health Policy: an introduction of process and power.* London: ZedBooks.

<sup>20</sup> Birkland, Thomas A. (1997) *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events.* Washington, DC: Georgetown University Press.

y que logran también justificar una solución razonable, prevalecerán en el debate de políticas, al mismo tiempo que estarán luchando contra otros grupos que estarán presionando por sacar ese tema de la agenda. La clave del proceso, está en concitar los apoyos necesarios, luchar y ganar espacios en la agenda. John Kingdon<sup>21</sup> sugiere en cambio atención a los procesos de consenso que se desarrollan en los flujos de política, donde el acento en la negociación parece ser más relevante que la persuasión. El complejo proceso en el que participan problemas, soluciones y contexto político, requiere de capacidades de cooperación entre actores.

Sean contextos más competitivos y de conflicto, o bien más de cooperación y negociación, el asunto es que **la agenda procede como un embudo, seleccionando unos pocos asuntos de entre numerosos problemas y demandas**. La política es, justamente, aquella actividad de lo posible, que opera bajo fuertes restricciones no solo políticas, sino que prácticas, de tiempo y recursos.

Existen numerosos factores que pueden influir directa e inmediatamente en que un tema ingrese, o no, a la agenda de políticas. Ciertamente cuando se producen crisis, catástrofes o escándalos son ocasiones muy oportunas para que un tema pueda incorporarse a la agenda. Cuando un asunto afecta abierta y de modo muy significativo a importantes segmentos de la población, es altamente probable que la autoridad le preste atención. La agenda es evidentemente susceptible a problemas que afecten grandes cantidades de personas. Los grupos de interés son también claves en esta materia, especialmente cuando cuenta con voz política y participan de la arena. Los medios de comunicación juegan un papel relevante, transmitiendo y formando opinión pública. Pero también cuando se trata de asuntos cuyas soluciones están razonablemente al alcance de la autoridad, esto es, que son posibles de ser asumidos. Al mismo tiempo, la autoridad estará inclinada a incorporar en su agenda, principalmente aquellos asuntos que se ajusten preferentemente a su programa de acción política, valores e intereses. Finalmente, el tiempo también es una variable a considerar. La temporalidad en las decisiones de política está dentro de las limitaciones y condiciones de posibilidades básicas de la autoridad al momento de abordar ciertos asuntos.

Existen varios estudios que han descrito -con gran detalle- las dinámicas de agenda en política. Sin embargo, sugiero un último punto que me parece central, y que no siembre se le da un lugar suficientemente importante en la literatura especializada: el liderazgo político. El arte de la política se basa en darle sentido y conducir complejas dinámicas entre actores, problemas y soluciones. Conducir el cambio en política es un aspecto clave, que involucra anticiparse y tomar control de la agenda política. Las

transformaciones de largo plazo, requieren de protagonismo y visión que va más allá de las demandas y necesidades específicas de un momento dado.

En esta perspectiva, el proceso es importante y la agenda puede ser un instrumento de política de enorme relevancia, orientando y dando sentido al conjunto de iniciativas. La construcción de agenda como ejercicio de deliberación democrática, con fuerte liderazgo político, es el capaz de escuchar atentamente, anticipar problemas y convencer en torno a soluciones de mediano y largo plazo.

### Consideraciones básicas de contexto

Las políticas se dan en contextos complejos, ciertamente multidimensionales, pero que sin embargo presentan a lo menos dos consideraciones básicas que sugiero tener presentes para comprender mejor las decisiones de políticas y manejo de la agenda. Las políticas, agenda y los factores más inmediatos en la definición de agenda, se dan en un contexto relevante en el que la historia y la institucionalidad juegan papeles clave.

Historia e institucionalidad son, desde este punto de vista, las consideraciones básicas de contexto que dan sentido y posibilidad al proceso mediante el cual actores adoptan las políticas y administran la agenda de políticas en educación superior en Chile. Stein, Tommasi y otros<sup>22</sup> ilustran estas dos consideraciones como las más relevantes al explicar el proceso de formulación (o formación) de políticas y reglas del juego. A continuación, plantearé sólo algunos comentarios breves respecto de estas dos consideraciones en nuestra educación superior.

La **historia** tiene que ver con el pasado, con aquella secuencia de eventos y circunstancias que influyen poderosamente en el presente. En el caso de las políticas, la historia es clave, puesto que las decisiones de políticas del pasado, influyen no sólo en los avances y logros, sino que fundamentalmente circunscriben los problemas y desafíos de política del presente.

En el caso de nuestra educación superior, la historia reciente ha marcado muy profundamente el estado, límites y posibilidades de la política actual en el sector. La reforma del 80 fue el resultado de un conjunto de decisiones políticas, en contexto de dictadura militar, que transformaron dramáticamente las bases de operación del sistema. La reforma del 80 impulsó un nuevo diseño público/privado, de

<sup>21</sup> Kingdon, John W. (2002) *Agendas, alternatives and public policies*. (2nd Edition) Boston: LongmanClassics in PoliticalScience.

<sup>22</sup> Stein, Tommasi y otros (2006) *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

financiamiento, diferenciación, ello, en condiciones de escasa regulación pública, autonomía y competencia entre de las instituciones.

Por su parte, desde la recuperación de la democracia en 1990, Chile ha desarrollado un acelerado crecimiento del sistema, sobre la base de un conjunto amplio de políticas, algunas de ajuste, otras de continuidad. Los acentos han estado en el mejoramiento de la calidad, sin alterar de modo revelador el estatuto de autonomía de las instituciones en Chile, y en equidad, aumentando significativamente los recursos disponibles para becas y créditos.

La administración actual de la agenda de políticas se encuentra con un sistema de educación superior que, aun cuando muestra avances en varios ámbitos, creció muy rápidamente, con poca regulación, múltiples desajustes e incluso abusos. El vigor del movimiento estudiantil de 2011, presionó fuertemente sobre la agenda del ejecutivo, poniendo a la autoridad en serias dificultades. Las diferencias históricas entre grupos políticos, tampoco han colaborado con la generación de grandes acuerdos sustentables en el tiempo.

Una segunda consideración que requiere de especial atención al momento de analizar el proceso y agenda de políticas es la **institucionalidad política** y, en particular, del sector de la educación superior. La institucionalidad tiene que ver con el ordenamiento jurídico, estructura y organización del gobierno y actores políticos. Sobre esta consideración, sugiero dos observaciones muy particulares de la institucionalidad política en Chile y de la educación superior en particular.

Por una parte, la institucionalidad política en Chile mantiene gran poder por parte del ejecutivo, poder que se concentra en la figura del Presidente. Nuestro sistema, presidencialista, involucra que parte importante de la agenda es resorte de las iniciativas del ejecutivo y del presidente. Las reglas del juego sobre participación y deliberación en torno a la definición de políticas están fuertemente influidas por las estructuras políticas del poder legislativo, de carácter binominal. Adicionalmente, la institucionalidad jurídica en educación superior mantiene firmemente las definiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990, limitando el campo de posibilidades de decisión política. Para algunos, estas circunstancias equivalen a la existencia de un poder de veto permanente que impide introducir genuinos cambios a las definiciones fijadas desde la reforma de la educación superior del 80 en Chile.

Por otra parte, Chile cuenta con una autoridad política en el caso de la educación superior es relativamente débil y difusa, cuestión que dificulta la administración de la agenda y limita las facultades de decisión. En efecto, aun cuando la autoridad máxima de las políticas en educación superior recae en el Ministerio de Educación, el Ministerio

no cuenta con una organización interna robusta para gestionar este sector. La División de Educación Superior, aunque mantiene grandes responsabilidades, tiene facultades limitadas y pocos recursos. La autoridad es compartida con otras organizaciones, con las que no siempre existen mecanismos de coordinación que funcionen correctamente y respecto de los cuales en ocasiones el trabajo es fragmentado. No existe tampoco una clara interlocución entre gobierno e instituciones de educación superior, ni instancias de colaboración en todos los sectores de la educación superior. El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, aunque representa a sectores líderes del sistema universitario, no constituye una estructura de representación de todo el sistema, ni existen otras instancias que permitan un diálogo fluido entre el gobierno y las instituciones.

En suma, la historia reciente e institucionalidad en la que opera la autoridad política presenta ciertas complejidades propias que posibilitan y al mismo tiempo limitan la administración de la agenda de políticas. El modo mediante el cual opera la agenda de prioridades de políticas en educación superior está fuertemente marcado por un contexto particular como el mencionado. En parte, estas posibilidades y limitaciones han quedado muy de manifiesto durante los últimos años. A mi juicio, uno de los desafíos relevantes desde el punto de vista de políticas es, no solo tratar de darle cuerpo a soluciones en torno a problemas y demandas prioritarias, sino que –simultáneamente– crear las condiciones históricas e institucionales necesarias para avanzar de un modo más coherente y democrático.

## Estudio sobre agenda política en educación superior (2010-2012).

Julio César Henríquez

### a. Presentación.

¿Cuáles son los temas que se están procesando en la agenda?, ¿Cuáles son los problemas y alternativas que está barajando? Este informe aborda estas preguntas y tiene por finalidad establecer y explicitar los lineamientos centrales respecto a educación superior, presentes en la agenda política de gobierno durante 2010-2012.

Para lo anterior, se desarrolló un breve diseño de análisis sintético-explicativo de los cursos de acción, focos y propuestas de política y políticas públicas, que se levantan a partir del análisis de discurso del ejecutivo. Con el objeto de levantar la agenda de prioridades de la autoridad, se revisan los lineamientos declarados en materia de educación superior en documentación clave y discursos realizados durante estos años.

Se consideran en este estudio, documentos e informes de carácter oficial, pertinente y presente en las propuestas de agenda de la autoridad política durante los últimos tres (3) años del actual gobierno, a saber:

#### 2010 Programa de Gobierno Sebastián Piñera Echenique.

21 de mayo, Informe al Congreso pleno por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique.

21 de noviembre, Cadena nacional gran reforma educacional por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique.

27 de diciembre, Cuenta pública del primer año de Gobierno por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique.

Cuenta pública Ministerio de Educación (MINEDUC).

#### 2011 21 de mayo, Informe al Congreso pleno por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique.

05 de julio, Cadena nacional gran acuerdo nacional por la educación por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique.

01 de agosto, Propuesta de Políticas y propuestas de acción para el desarrollo

de la educación Chilena: 21 medidas para alcanzar un pacto en Educación Superior.

17 de agosto, Propuesta de medidas del Gobierno en Educación.

Cuenta pública Ministerio de Educación (MINEDUC).

#### 2012 Gestión de cumplimiento a Marzo 2012 en Educación, Gobierno de Chile.

21 de mayo, Informe al Congreso pleno por el presidente de la República Sebastián Piñera Echenique.

Cuenta pública Ministerio de Educación (MINEDUC).

04 de junio, Propuesta de proyecto de financiamiento en educación superior.

04 de septiembre, Cadena nacional reforma tributaria por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique.

### Agenda en el discurso de gobierno.

El desarrollo de las materias vinculadas a políticas en educación superior es tabulado constatando aquellos aspectos vinculados a asuntos de agenda en educación superior, para establecer un foco temático. Sobre aquella relación, y como síntesis, el análisis de las alternativas propuestas por la autoridad política nacional.

### Programa de Gobierno: Sebastián Piñera Echenique (2010)

#### Constatación

“El segundo eje será el desarrollo del clúster minero, para lo cual se perfeccionarán los incentivos tributarios a fin de lograr más investigación y desarrollo en el sector (...) Además, se potenciará la inversión en infraestructura, en educación superior, en educación técnica para que el clúster minero desarrolle el capital humano que requiere.” (p. 52)

#### Foco

Vinculación de la educación superior al desarrollo del clúster minero.

“Impulsaremos una mayor cooperación, mejorando nuestra capacidad de gestión del programa de cooperación de la Unión Europea con Chile para el período 2007-2013, el que contempla un monto de 41 millones de euros, con cobertura en proyectos de tres sectores prioritarios para ambas partes, como cohesión social, educación superior, innovación y competitividad.” (p. 120)

“En materia de educación media técnico-profesional, se perfeccionará el proceso de enseñanza, en el sentido de alinearla en torno a las competencias laborales que el sector productivo y de servicios requieren, y asimismo, se realizarán las coordinaciones y compatibilizaciones necesarias para una integración con la educación superior de carácter técnico”. (p. 83)

“Para lograr igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior se perfeccionará el sistema de financiamiento estudiantil ampliando su acceso, eliminando las discriminaciones injustificadas y focalizando las becas en los sectores de menores ingresos y para aquellas carreras de mayor retorno social, incluyendo especialmente las pedagogías.” (p. 84)

“Se aumentará la investigación científica y tecnológica en el mundo de la educación superior (...) perfeccionar el crédito fiscal de 35% para inversión privada en investigación y desarrollo, eliminando las restricciones excesivas que hoy lo afectan y que dificultan la investigación realizada al interior de la empresa o financiada por ésta.” (p. 90-91)

“La realidad institucional que hoy rige a nuestro sistema de educación superior ha quedado obsoleta. Existen en el país 177 instituciones de educación superior. Algunas de ellas son estatales, otras son particulares pero reciben recursos públicos con una justificación histórica, y otras son particulares y reciben recursos

Inversión en educación superior desde programa de cooperación con la UE.

Alineamiento de la educación superior con educación técnica.

Perfeccionamiento del sistema financiamiento de la educación superior.

Aumento en investigación científica en educación superior, mediante eliminación de restricciones de inversión privada.

Rol público de la educación superior en Chile.

del Estado sólo si cumplen determinados requisitos. Esta institucionalidad ha sido criticada por el informe de la OECD y por diferentes comisiones de expertos en el área.”

“Para ello mejoraremos el sistema de becas aumentando su equidad horizontal y vertical, terminando con la discriminación en el financiamiento según la naturaleza jurídica de la institución de educación superior elegida por el alumno. Se aumentarán las becas para las carreras de alta valorización social y para los sectores de menores ingresos. Se eliminarán gradualmente las diferencias en los sistemas de créditos,

Se perfeccionará un seguro para que los jóvenes puedan continuar sus estudios cuando, a raíz del desempleo, tengan problemas para financiarlos.”(p. 89)

“Promoveremos la formación, en materias relacionadas con la discapacidad, de educadores y profesionales afines no especialistas en materias de educación especial; y entregaremos becas para fomentar el ingreso de personas con discapacidad a la educación superior.” (p. 106)

“Muchas de las propuestas específicas se encuentran expuestas en diferentes capítulos de este documento, destacando el «Programa Vida Nueva» para los jóvenes en riesgo social, la creación de un sistema de intermediación laboral para hacer más eficiente el subsidio a la contratación joven, y el perfeccionamiento del sistema de financiamiento de la educación superior.” (p. 170).

Mejoramiento del sistema de becas en educación superior, mediante disminución de diferencias en créditos.

Seguro de desempleo para cancelar educación superior.

Becas para fomentar el ingreso de personas discapacitadas en educación superior.

Perfeccionamiento al sistema financiero de educación superior.

**Informe al Congreso pleno por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique. 21 de mayo (2010)**

**Constatación**

“Seguiremos mejorando nuestro sistema de educación superior y haremos 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.” (p. 22)

“Hoy quiero asumir un compromiso con nuestros jóvenes. Haremos todo lo que esté a nuestro alcance para mejorar la calidad de la educación y acceso al trabajo y asegurar que, antes que termine nuestro gobierno, todo joven que tenga la voluntad y capacidad, va a tener también la oportunidad de llegar a la educación superior.” (p.30)

“Seguro de Cesantía, la creación de un seguro hipotecario y de matrícula para que las familias no pierdan su vivienda ni los jóvenes abandonen sus estudios superiores si sus padres pierden su trabajo.”(p.43)

**Foco**

Aportes en educación superior con retorno en calidad.

Mejora en calidad de educación superior asegurando acceso a jóvenes con capacidad y voluntad.

Seguro para evitar abandono de educación superior.

**Cadena nacional: Gran reforma educacional por presidente de la República Sebastián Piñera Echenique (21 de noviembre 2010)**

**Constatación**

“Primero, atraer a los mejores estudiantes a las Facultades de Pedagogía, para tener así a los mejores profesores educando a todos nuestros hijos.

Todo alumno que ingrese a estudiar pedagogía con más de 600 puntos en la PSU, tendrá una beca que cubrirá el 100% de su matrícula. Si supera los 700 puntos recibirá, además, 80 mil pesos mensuales. Y si supera los 720 puntos, podrá estudiar un semestre becado en el extranjero.

Los estudiantes de pedagogía deberán rendir una prueba de excelencia al egresar, y quienes obtengan buenos resultados comenzarán sus carreras como profesores con sueldos hasta un 30% superior.”

**Foco**

Focalización en captar a los mejores para estudios en educación superior de pedagogía.

**Cuenta pública del primer año de Gobierno por Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique (27 de diciembre de 2010)**

**Constatación**

“Se entregaron 140.000 becas de arancel para la educación superior, 110.000 beneficios del Fondo Solidario de Crédito Universitario y 250.000 créditos con Aval del Estado, “la cifra más alta en materia de créditos y de becas para la educación superior en la historia de nuestro país.”

“Los primeros 30 Liceos Bicentenario de Excelencia van a estar funcionando en marzo del próximo año, y serán una vía más rápida para la movilidad social”, además de “la reforma a la educación preescolar y superior, que son parte de este gran programa por reformar la educación en nuestro país y ganar la madre de todas las batallas.”

**Foco**

Aumento de becas y beneficios para educación superior.

Reforma a educación superior es parte del programa de gobierno.

**Cuenta pública Ministerio de Educación 2010**

**Constatación**

“Implementación y pago de las primeras doce mil becas Zona de Catástrofe para estudiantes de educación superior, consistente en un apoyo de 30 mil pesos mensuales, por seis meses, para reducir el riesgo de deserción.”(p.235)

“Se procederá a la revisión y aprobación de los términos de referencia y licitación para la evaluación del instrumento de selección para ingresar a la educación superior, es decir, la Prueba de Selección Universitaria. A partir de la evaluación realizada se podrán tomar futuras medidas de mejoramiento de dicho instrumento.” (p.235)

“Se elaborará una propuesta de reforma que permita mejorar la gestión y aumentar la competitividad de las universidades estatales, modificando las regulaciones vigentes.” (p.236)

**Foco**

Becas para mitigar deserción en educación superior en zonas de catástrofe.

Evaluación de prueba de selección Universitaria.

Propuesta para mejorar gestión y competitividad de Universidades Estatales.

“Se elaborará una propuesta de diseño de un sistema de crédito contingente al ingreso cuyas condiciones permitan la recuperación de los fondos prestados, el que incluirá medidas intermedias que permitan mayor recuperación en los actuales sistemas de crédito.”

“Se dará inicio al proceso de evaluación del funcionamiento de la Comisión Nacional de Acreditación, con la elaboración de los términos de referencia para la contratación de evaluación externa sobre el funcionamiento y cumplimiento de objetivos de esta entidad.” (p.237)

“Se revisará el proceso e instrumentos de asignación de ayudas estudiantiles en educación superior con el objeto de mejorar los instrumentos de verificación de antecedentes, ampliar el acceso a los beneficios eliminando las discriminaciones injustificadas y focalizar las becas a los sectores de menores ingresos y carreras de mayor retorno social.” (p.238)

“Focalización de mecanismos de asignación, requisitos de acceso y limitaciones de uso de las becas que componen el programa. Asimismo, se elaborará una propuesta de reforma en la línea de otorgar mayor movilidad entre instituciones a los beneficiarios de las becas.”

“Estudiar la creación de un seguro para que los jóvenes puedan continuar sus estudios cuando, a raíz del desempleo, tengan problemas para financiarlos.” (p.240)

“Desarrollar un sistema de información sobre desempeño de egresados de todas las carreras e instituciones para facilitar la toma de decisiones por parte de los estudiantes y sus familias. Se requiere profundizar el actual Sistema de Información de la Educación Superior, de manera de hacer posible la diferenciación por instituciones de educación superior y así mejorar la relevancia de la información.”(p.240)

Propuesta para diseño de sistema de recuperación de fondos en educación superior.

Evaluación externa del funcionamiento de la Comisión Nacional de Acreditación.

Revisión de instrumentos de asignación de becas en educación superior.

Movilidad de beneficiarios de becas entre instituciones de educación superior.

Estudio de seguro de desempleo para estudiantes de educación superior.

Desarrollo de un sistema de información de la educación superior para la toma de decisiones.

“Modificar los instrumentos que asignan fondos a las instituciones de educación superior, a partir de las propuestas y recomendaciones de la evaluación realizada en 2010. Se requieren modificaciones a leyes vigentes y cambios en algunas glosas presupuestarias.”

### Informe al Congreso pleno por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique. 21 de mayo (2011)

#### Constatación

“Y en la educación superior, hemos superado por primera vez el millón de estudiantes (...) dada la importancia de este sector, enviaremos un proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Superior, para que las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, así como los estudiantes y sus familias, se vinculen con el Estado en forma directa y eficiente.” (p.12)

“También estamos comprometidos con el fortalecimiento de la libertad religiosa y la igualdad de cultos. Hemos formado mesas técnicas, con las distintas confesiones, especialmente el mundo evangélico, para remover las trabas legales que aún subsisten, especialmente en escuelas, hospitales, cárceles, instituciones de educación superior en el acceso a subsidios estatales.” (p.20)

“Nos preocupa especialmente la educación de sus hijos. Por eso estamos creando una subvención escolar especial para ellos. Y en la educación superior, dando más becas y bajando los costos del crédito, para que ninguna familia de clase media tenga que elegir a cuál de sus hijos le financia su educación superior y cuál llega sólo a cuarto medio.” (p.20)

Modificación de los instrumentos de asignación de fondos a instituciones de educación superior.

#### Foco

Proyecto de ley para creación de la subsecretaría de educación superior.

Libertad de enseñanza en educación superior removiendo trabas en acceso a subsidios estatales.

Aumento de becas y créditos en educación superior para clase media.

**Cadena Nacional: Gran acuerdo nacional por la educación por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique. (05 de julio de 2011)**

**Constatación**

“Gran Acuerdo Nacional por la Educación: el Acuerdo GANE, cuyos principales objetivos son mejorar la calidad, acceso y financiamiento de la Educación Superior, para avanzar hacia una Sociedad de Oportunidades y contribuir al sueño de todo padre y madre, cualquiera sea su condición socio-económica, de ver a sus hijos transformarse en buenos ciudadanos y buenos profesionales, sin tener que arruinarse o sobre endeudarse para pagar los aranceles o créditos, o tener que elegir cuál hijo podrá acceder a la Educación Superior y cuál no. No queremos que el sueño de un hijo profesional sea una pesadilla financiera para sus padres o una pesada mochila para los nuevos profesionales.”

“Mejorar la educación en Chile requiere de un enorme esfuerzo financiero. Por esta razón planteamos la creación de un Fondo para la Educación (FE), por un monto de 4 mil millones de dólares, que represente un verdadero pulmón para la educación, complemente los recursos del presupuesto fiscal y se constituya con recursos del Tesoro Público, del Fondo de Estabilización Económico y Social, de los excedentes del cobre y otros que se convengan en el contexto del Gran Acuerdo Nacional por la Educación.”

“En segundo lugar, mejorar el acceso y calidad del financiamiento a los estudiantes. En palabras simples más becas y créditos más económicos (...) garantizar al 40% de alumnos más vulnerables, y con mérito académico, una beca para acceder a la institución de Educación Superior acreditada que ellos elijan. Tercero, reducir la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado, a cifras cercanas al 4% en un año normal, permitiendo así, a través de mejoras y subsidios del Estado, una rebaja significativa del monto de las

**Foco**

Promoción del acuerdo GANE para mejorar calidad, acceso y financiamiento en educación superior.

Creación de Fondo para la educación FE.

Aumento de becas y créditos más económicos para estudios en educación superior.

cuotas de pago, y una suspensión de estas en casos de desempleo. Adicionalmente, convocaremos a un grupo de trabajo, para proponer un nuevo sistema que reemplace al actual Crédito con Aval del Estado, por uno más justo y eficaz. Cuarto, rediseñar el Fondo de Crédito Solidario, para potenciar su recuperación y destinar esos recursos a nuevas becas, y reprogramar a los 110 mil deudores morosos, para permitirles reiniciar sus pagos y salir de Dicom.”

“Primero, considerar el ranking y las notas escolares, además de la PSU, en los sistemas de admisión. Segundo, fortalecer la profundidad y rigurosidad de los sistemas de acreditación, para garantizar mejor la calidad y transparencia. Tercero, establecer un sistema completo, oportuno y confiable de información de las instituciones de Educación Superior a sus alumnos y postulantes, para que estos tomen decisiones informadas, incluyendo antecedentes académicos y financieros de la institución, y laborales de sus egresados, como empleabilidad y remuneraciones. Cuarto, crear una nueva institucionalidad, a través de la Subsecretaría y Superintendencia de Educación Superior. Quinto, establecer un nuevo trato con las universidades del Estado, mediante un estatuto que modernice el gobierno universitario, desburocratice y flexibilice su gestión, permita el endeudamiento a mayores plazos, cree un fondo basal para su revitalización, y refleje de esta forma el sólido compromiso del Estado con las universidades estatales y de éstas con el Estado y la sociedad.”

“En cuarto lugar, definir una nueva institucionalidad para el sistema universitario, que diferencie universidades estatales, tradicionales no estatales y privadas no tradicionales. Adicionalmente, aseguraremos la transparencia total del sistema y abriremos un debate amplio, para analizar la posibilidad de distinguir entre estas últimas, las sin y las con fines de lucro. De acordarse la existencia de estas últimas, ellas deberán pagar impuestos por

Mejorar los sistemas de admisión, acreditación, información y fiscalización del sistema universitario.

Desarrollo de un nuevo sistema de institucionalidad universitaria estableciendo diferenciaciones respecto a dependencia y fin.

sus utilidades, los que destinaremos íntegramente al financiamiento de becas y préstamos para los alumnos más vulnerables.”

**Propuesta de Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación Chilena: 21 medidas para alcanzar un pacto en Educación Superior 01 de agosto de 2011.**

**Constatación**

“Deber del Estado de garantizar la existencia de un sistema de educación superior de naturaleza mixta y promover mecanismos de acceso y financiamiento para que toda persona con los méritos respectivos tenga la oportunidad de ingresar a la educación superior.” (p.4)

“Establecer convenios de desempeño con instituciones de educación superior que forman educadores de párvulos, para desarrollar mejoras en sus mallas curriculares, plantas docentes, etc.” (p.5)

“e) Articular la educación TP escolar con la educación superior TP.” (p.9)

“El Gobierno tiene un compromiso con la educación superior, tanto en su rol formativo y docente como en el de fomento de la investigación, la innovación científica y tecnológica y la extensión; y la entiende como parte fundamental de la institucionalidad cultural del país, como una palanca de movilidad social para los chilenos y como un motor de nuestro desarrollo integral.” (p.10)

“Proyecto de ley para la Creación de Subsecretaría de Educación Superior y Superintendencia de Educación Superior.”

“Reconocemos la importancia y rol de las instituciones de educación superior regionales (...) Atendido que el Estado debe velar por la mejora continua de la educación que entregan las instituciones de

**Foco**

Sistema de educación superior mixto de acceso al financiamiento de personas con mérito.

Convenios de desempeño para instituciones de educación superior.

Articulación de la educación superior con la educación técnica profesional.

Educación superior como palanca de movilidad social en Chile.

Perfeccionamiento de la institucionalidad en educación superior.

Aporte a instituciones de educación superior regional, asociados a convenios de desempeño.

educación superior y fomentar el desarrollo de áreas específicas, impulsaremos el financiamiento a las instituciones con aportes asociados a convenios de desempeño.” (p.12)

“Dada la vinculación existente entre las becas y créditos con los aranceles de referencia, hemos iniciado un estudio internacional destinado a revisar el mecanismo que los determina, dada su incidencia fundamental en los aranceles que finalmente las instituciones cobran a sus alumnos. Adicionalmente, perfeccionaremos el sistema de información de la educación superior de forma tal que los alumnos, postulantes y sus familias cuenten con la información adecuada respecto de los ingresos esperados de los egresados y su relación con los aranceles de la carrera respectiva.” (p.13)

“Complementariamente, desarrollaremos instrumentos que fomenten en todas las instituciones de educación superior el que consideren entre sus factores de selección, el mérito demostrado por los postulantes durante su vida escolar. Específicamente, promoveremos como un factor a considerar el ranking de los alumnos que egresan de 4o medio y apoyaremos el financiamiento de propedéuticos o programas de nivelación en algunas instituciones, de manera que aquellos alumnos con buen desempeño escolar pero bajo rendimiento en los procesos de selección, puedan nivelar sus capacidades académicas. Estos programas de nivelación se iniciarán durante el año 2012.” (p.14)

“El Ministerio efectuará una evaluación externa a todo el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, que incluya tanto al sistema de acreditación, como a sus demás componentes. Ello nos permitirá identificar deficiencias, y recibir sugerencias de mejora en áreas actualmente cuestionadas tales como: las exigencias a las agencias acreditadoras y a los pares evaluadores; la existencia de conflictos

Perfeccionamiento del sistema de becas, arancel e información en educación superior.

Mejoramiento del sistema de ingreso a educación superior integrando elementos de nivelación.

Aseguramiento de la calidad en educación superior mediante mejoramiento del sistema de acreditación.

de interés; una mejor definición y aplicación de los criterios de evaluación; la transparencia respecto de los procesos que lleva a cabo la Comisión Nacional de Acreditación y las agencias acreditadoras; y la entrega de información respecto de sus decisiones, la que debe ser clara, completa y oportuna.” (p.14)

“Se avanzará en mejorar la articulación entre los distintos niveles educativos (enseñanza media técnico profesional; educación superior técnico profesional y universitaria) facilitando la integración entre títulos y grados, con pleno reconocimiento de estudios previos.” (p.15)

“Consideramos necesario que las instituciones de educación superior cuenten con amplios espacios de participación estudiantil, por lo que reiteramos nuestro compromiso con el respeto a las normas del derecho de asociación, y específicamente al derecho de los estudiantes a organizarse, constituir centros de alumnos y federaciones de estudiantes en las instituciones de educación superior. Creemos que corresponde a cada universidad, instituto profesional y centro de formación técnica la determinación de la forma de gobierno que mejor se adecue al cumplimiento de los fines que se propone. Por lo anterior, impulsaremos las reformas legales necesarias para la derogación de los artículos 56 e), 67 e) y 75 e) del DFL 2 del 2009 del Ministerio de Educación.” (p.15)

“Promover el acceso y titulación oportuna de los jóvenes provenientes de pueblos originarios. Igualmente incentivaremos la incorporación en la oferta de educación superior de cursos y programas que aborden las temáticas interculturales.” (p.17)

Alineamiento entre educación superior y educación técnica profesional.

Gobiernos universitarios autónomos.

Cursos en educación superior vinculados a temáticas interculturales.

## Propuesta de medidas del Gobierno en Educación, 17 de agosto de 2011

### Constatación

Endeudamiento Estudiantil:

“Para la gran mayoría de las familias chilenas el sueño de que su hijo estudie en la educación superior se ha transformado en una verdadera pesadilla.”

Becas:

a. “Tratándose de los alumnos de mérito que pertenecen al 40% de las familias más vulnerables, garantizamos becas para que todos ellos puedan acceder a la educación superior. Así, aumentaremos las 130 mil becas existentes a cerca de 200 mil de aquí al 2014.

b. Junto con lo anterior, presentaremos en las próximas semanas un sistema combinado de becas y créditos dirigido a ayudar a un 20% adicional, que corresponden a familias de clase media, para acudir también en ayuda de este sector. Con esto el 60% de los alumnos, pertenecientes a familias de menores ingresos y de clase media, recibirán distintas formas de ayuda para que sus hijos puedan estudiar en la educación superior.”

Créditos:

“En lo que se refiere el sistema de créditos el Presidente propondrá al Congreso Nacional las siguientes medidas:

a. Se presentó ayer un proyecto de ley que reprograma a cerca de 110 mil deudores morosos del crédito solidario, cuya deuda promedio es de 2 millones 800 mil pesos. El proyecto les permite salir de Dicom, pagar su deuda en un nuevo plazo que va entre los 10 y 15 años y, además, regula la condonación de los intereses penales.

b. Durante la próxima semana se presentará también un proyecto de ley para rebajar la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado (CAE), que desde el año 2006 -en que se creó- ha sido de 5,6% aproximadamente. El compromiso original del gobierno era rebajar a un 4% la tasa. Sin embargo,

### Foco

Sistema de becas y créditos para estudios en educación superior al 60% de los alumnos en Chile.

Perfeccionamiento del sistema de créditos para estudios en educación superior.

el Presidente ha decidido efectuar un esfuerzo aún mayor y se rebajará al 2%.”

3.- Hacer Cumplir la Ley que Prohíbe el Lucro:  
 “El tercer eje se refiere a nuestro firme compromiso de hacer cumplir la ley que prohíbe el lucro en las universidades. Nos encargaremos de fiscalizar que esta prohibición se cumpla, tanto en su letra como en su espíritu. Para eso presentaremos, en las próximas semanas, el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior, que tendrá las facultades fiscalizadoras para evitar cualquier abuso en esta materia.”

f.” Y también, durante septiembre, presentaremos el proyecto que crea la Superintendencia de Educación Superior, cuyas facultades, serán entre otras, velar por el cumplimiento de la ley que prohíbe el lucro en las universidades.”

Fiscalización a la prohibición al lucro en educación superior.

Proyecto de ley para creación de superintendencia de educación superior.

### Propuesta de medidas del Gobierno en Educación, 17 de agosto de 2011

#### Constatación

“Mejora de la educación municipal y una política de articulación y fortalecimiento de la formación técnica profesional, así como mejorar la calidad y el acceso a la educación superior.” (p.239)

“Como parte del sistema de aseguramiento de la calidad de carreras e instituciones, el ministerio lanzó el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), donde se entrega información detallada sobre instituciones y carreras (empleabilidad y rentas), información académica de las instituciones (nivel de perfeccionamiento de profesores, tasas de deserción, duración efectiva de carreras, entre otros) e información financiera (balances anuales auditados).” (p.244)

#### Foco

Mejora de la calidad en educación superior.

Servicio de información de educación superior para la toma de decisiones.

Educación superior

a. Institucionalidad en la Educación Superior

“Con pleno éxito se realizó, en octubre pasado, el Primer Encuentro de Rectores de las Universidades Chilenas, instancia en la que participaron sus 60 directivos. En el encuentro se informó sobre la agenda del Gobierno y se debatió sobre temas relevantes para el desarrollo del sector.

Adicionalmente, en diciembre, se realizó el Primer Encuentro de Rectores de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales chilenos, que reunió a los 117 máximos directivos de estas instituciones, con el objetivo de coordinar una agenda educacional conjunta entre el gobierno y estas instituciones para mejorar la eficiencia del sistema.”(p.245)

“Se realizó con éxito el proceso de asignación de Ayudas Estudiantiles, entregando 149 mil becas de arancel y 110 mil beneficios de Fondo Solidario de Crédito Universitario, a lo que se suma la entrega de 240 mil beneficios con Crédito con Aval del Estado, lo que involucra recursos públicos por más de 500 mil millones de pesos.

Actualmente se están desarrollando importantes estudios para mejorar la efectividad en la cobranza del Crédito con Aval del Estado, Fondo Solidario de Crédito y focalización e impacto de becas de arancel, lo que permitirá potenciar su desarrollo durante los próximos años.” (p.246)

“Se convocó y adjudicaron los primeros proyectos destinados al mejoramiento de las escuelas de educación (550 millones de pesos) con participación de las 25 instituciones elegibles, y dos proyectos de fortalecimiento de la Formación Técnica Profesional (FTP). El primero de ellos está destinado a promover la articulación entre la enseñanza media técnica y la educación superior, incorporando al sector productivo de especialización, lo que implica una inversión de 950 millones de pesos.”

Encuentros informativos en educación superior para informar sobre agenda política.

Asignación de becas créditos en educación superior y estudios para efectividad en su cobranza.

Desarrollo y alineamiento de educación superior con educación técnica.

“Se asignaron 962 becas para cursar estudios de postgrado en instituciones chilenas de educación superior (63 por ciento a doctorados y 37 por ciento a magíster).” (p.250)

Becas para estudios de postgrado en educación superior nacionales.

“El ministerio, en conjunto con las instituciones de educación superior, levantó un catastro de daños mayores producto del terremoto y tsunami del 27 de febrero y adjudicó aportes por un total de ocho mil 500 millones de pesos para apoyar tareas de reconstrucción en 16 planteles emplazados en la zona de la catástrofe.” (p.252)

Catastro sobre instituciones de educación superior dañadas por terremoto y maremoto.

“Con el propósito de evitar la deserción y asegurar la continuidad de estudios, se creó la Beca de Emergencia Zona de Catástrofe, entregando beneficios por ocho meses (abril a diciembre) a 21 mil 500 estudiantes de educación superior, ascendientes a un total de cinco mil 200 millones de pesos.” (p.252)

Creación de beca de emergencia en educación superior para evitar deserción.

“En el curso del presente año se presentará un proyecto de ley orientado a fortalecer a las universidades del Estado de Chile, en los campos de la gestión, el acceso al endeudamiento de largo plazo y la modernización de sus gobiernos corporativos.” (p.258)

Proyecto de ley para fortalecer gestión, acceso a endeudamiento y modernización en universidades estatales.

“Con los resultados de la evaluación internacional PSU, se avanzará hacia la rendición de la PSU dos veces al año en 2012 y la incorporación de otros instrumentos que midan competencias complementarias de los postulantes. Además, se apoyará la creación de una plataforma única de postulación y selección.” (p.258)

Evaluación del sistema de ingreso a la educación superior.

“Con el fin de fortalecer el aseguramiento de la calidad, se realizará una evaluación internacional del sistema en su conjunto (Comisión Nacional de Acreditación, Consejo Nacional de Educación, Sistema de Información de Educación Superior y las propias instituciones), con el fin de implementar medidas de mejora en el curso del próximo año.”(p.258)

Evaluación integral al sistema de educación superior

“Beca Indígena, Beca integración territorial, Beca presidente de la República, Beca de mantención.” (p.261)

Sistemas de becas focalizadas en educación superior.

“En base a las propuestas derivadas de la revisión del sistema de ayudas estudiantiles, se buscará aumentar el acceso y asegurar la igualdad de oportunidades en el ingreso a la educación superior, de modo que ningún joven con voluntad y capacidades quede fuera de la educación superior por falta de recursos. Ello incluye, entre otros, evaluar el grado de focalización, mecanismos de asignación, requisitos de acceso y limitaciones de uso de las becas que componen el programa. Asimismo, se elaborará una propuesta de reforma en la línea de otorgar mayor movilidad entre instituciones a los beneficiarios de las becas.” (p.264)

Focalización de beneficios para el ingreso a educación superior, otorgando movilidad de los beneficios entre instituciones de educación.

“Se realizarán modificaciones a los instrumentos que asignan fondos a las instituciones de educación superior, a partir de las propuestas y recomendaciones de la evaluación realizada en 2010.” (p.266)

Modificaciones al sistema de fondos en educación superior.

## Gestión de cumplimiento a Marzo 2012 en Educación, Gobierno de Chile.

### Constatación

Se ingresaron al Congreso dos proyectos de ley que buscan aliviar la carga a los estudiantes y sus familias. El primero reduce la tasa de 5.6% a 2% del Crédito con Aval de Estado (CAE) y el segundo, que fue aprobado y promulgado en enero de 2012 convirtiéndose en la Ley 20.572, que permite la re-programación de 110.000 morosos del Fondo Solidario.

### Foco

Reducción de tasa de interés y reprogramación para estudios en educación superior.

Se incrementó el número de becas de 170.000 a 280.000 para el año 2012.

Aumento de becas para estudios en educación superior.

Se ingresó al Congreso el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior, que fiscalizará el correcto uso de los recursos y el cumplimiento de la ley.

Proyecto de ley sobre Superintendencia de educación superior.

Además, se lanzó el portal [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl), que entrega información a los postulantes sobre empleabilidad, ingresos y otras estadísticas de 700 carreras.

Lanzamiento de portal informativo de carreras en educación superior.

## Informe al Congreso pleno por el Presidente de la República Sebastián Piñera Echenique. 21 de mayo (2012)

### Constatación

“En materia de educación superior, compartimos las aspiraciones de nuestros jóvenes. En dos años hemos duplicado el presupuesto para becas y otros beneficios, pasando de 118 mil becas el 2009 a 280 mil este año. Y las seguiremos aumentando hasta 400 mil al término de nuestro Gobierno, casi cuadruplicando el número de becas y cumpliendo así con nuestro compromiso de asegurar una beca de educación superior a todos los jóvenes con mérito, pertenecientes al 60 por ciento de los hogares más vulnerables y de clase media de nuestro país.”(p.7)

“Adicionalmente, el segundo semestre de este año entrará en vigencia la ley que permite a más de 110 mil deudores morosos del Fondo Solidario para la educación superior re-programar y reducir sus deudas, salir del Dicom y tener una nueva oportunidad en el mundo laboral.”

“Para lograr estos objetivos, y asegurar que los estudiantes y sus familias tomen decisiones libres e informadas, hemos puesto en marcha el portal web [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl) que entrega información relevante sobre la excelencia de las instituciones de educación superior, el monto de sus aranceles, la duración de sus carreras, los niveles de deserción y las opciones laborales e ingresos promedio de sus egresados.” (p.7)

“Con esta reforma estamos cumpliendo tres grandes compromisos de nuestro programa, que constituyen sentidas aspiraciones de la sociedad chilena. Primero, dar a acceso a educación de mayor calidad a todos los

### Foco

Aumento de becas y beneficios en educación superior, para jóvenes con mérito perteneciente al 60% de los hogares más vulnerables y de clase media en Chile.

Reprogramación de deudas con fondo solidario en educación superior, para salir de DICOM.

Información respecto a instituciones de educación superior para tomar decisiones libres e informadas.

Acceso a educación superior de calidad, mediante becas e información.

niños. Segundo, que ningún joven con mérito quede fuera de la educación superior por falta de recursos. Y tercero, que ninguna familia vea transformado el sueño de un hijo profesional en una pesadilla, por un endeudamiento excesivo.” (p.9)

“Y tan pronto este Congreso apruebe la nueva Superintendencia de Educación Superior, ella velará por la calidad, buen uso de recursos públicos y cumplimiento de la ley, por parte de universidades, institutos y centros de formación técnica.” (p.9)

## Cuenta pública Ministerio de Educación 2012

### Constatación

“En Educación Superior, en tanto, se propondrá el perfeccionamiento del sistema de asignación de ayudas estudiantiles, junto con un mayor crecimiento de los recursos que permitan aumentar la cobertura de estos instrumentos.”(p.257)

“Implementación de una nueva institucionalidad (Superintendencia de Educación Superior), además del perfeccionamiento del sistema de aseguramiento de la calidad vigente, introduciendo las modificaciones que permitan que todas las Instituciones de Educación Superior cumplan un estándar mínimo de calidad.” (p.258)

“Incentivos para que buenos alumnos estudien carreras de Pedagogía. Sumado a eso y, reconociendo la importancia de la formación inicial y continua de los docentes, se implementarán nuevos modelos de perfeccionamiento y se apoyará a las Instituciones de Educación Superior para mejorar sus programas de formación inicial.”(p.258)

“Ley N° 20.572 que permite la reprogramación a los deudores del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), que al 30 de junio de 2011, se encontrarán en mora y que no hayan accedido a ninguna

Creación de superintendencia de educación superior.

### Foco

Perfeccionamiento del sistema de asignación de ayuda en educación superior.

Implementación de una nueva institucionalidad en educación superior para asegurar la calidad.

Incentivos y perfeccionamiento a cursar estudios de educación superior en carreras de pedagogía

Ley de reprogramación de deudores educación superior.

reprogramación anterior.

Esta ley permitirá a cerca de 110 mil personas, cuya suma de montos morosos alcanzan los 300 mil millones de pesos, reprogramar sus deudas en plazos entre diez y quince años dependiendo del monto a reprogramar. Asimismo, previo pago de una parte de la deuda, al momento de reprogramar, el deudor podrá acceder a la condonación de hasta el 100 por ciento de los intereses penales dependiendo del valor cancelado.” (p.262)

“El segundo proyecto de ley (Boletín 7898-04), ingresado al Congreso el 1 de septiembre de 2011, propone otorgar beneficios a los deudores del Crédito con Aval del Estado (CAE) junto con modificar la Ley N° 20.027 que establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior. El proyecto propone, entre otras cosas:

Otorgar un beneficio para los estudiantes que hayan accedido al sistema de créditos con aval del Estado con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, rebajándoles la tasa de interés a la que están sujetos sus créditos de 5,6 por ciento a dos por ciento real anual, reduciendo consecuentemente las cuotas mensuales a pagar.

Respecto de las cuotas mensuales a cancelar, se establece que éstas no sean superiores al diez por ciento del promedio del total de la renta que hubieren obtenido durante los últimos doce meses.

Asegurar a todos los estudiantes que a futuro se beneficien con créditos que cuenten con garantía estatal, un interés anual real de dos por ciento.”

“Durante 2011 considerando becas y créditos, se entregaron 278 mil 958 millones de pesos en ayudas estudiantiles siendo beneficiados 170 mil 394 estudiantes con becas y 108 mil 564 con FSCU. Lo que representa un crecimiento, en relación a 2010, de siete por ciento en la cantidad de beneficiados y 17 por ciento más de montos entregados.”(p.262)

Ley de rebaja para deudores de educación superior.

Incremento de becas y créditos en educación superior.

“En octubre de 2011 comenzó a trabajar una comisión de expertos que tenía como objetivo elaborar una propuesta integral sobre financiamiento estudiantil para la Educación Superior, a nivel de becas y créditos. Esta comisión contó con doce integrantes, entre ellos, un asesor del Banco Mundial.” (p.262)

“El 22 de noviembre de 2011 ingresó al Congreso un proyecto de ley (Boletín 8041-04) que propone crear una Superintendencia de Educación Superior. Será un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación. Su objeto será fiscalizar, en las materias de su competencia, a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Entre sus principales atribuciones deberá verificar que las instituciones mencionadas entreguen la información que la ley les exige y ponerla a disposición del público, corroborar que no efectúen publicidad engañosa, que sus prestaciones no se subordinen al cumplimiento de obligaciones no estipuladas en los contratos celebrados con los estudiantes y que se cumplan las normas que regulan las operaciones con personas relacionadas, como asimismo, la de formular cargos y aplicar sanciones a las instituciones que cometan infracciones en tales materias.” (p.268)

“El 28 de diciembre de 2011 se lanzó el portal [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl). El portal incluye: buscador de ingresos y empleabilidad (700 combinaciones carrera/institución), buscador de carreras (oferta 2012), buscador de instituciones (información actualizada de acreditación institucional, financiera, matrícula, académicos, e infraestructura) y estadísticas de 192 carreras genéricas. Además, el portal considera orientación vocacional, testimonios de estudiantes y expertos, información sobre ayudas estudiantiles e información general de Educación Superior.” (p.272)

Comisión de Financiamiento para la Educación Superior.

Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior.

Información sobre educación superior para la toma de decisiones.

“Respecto a las nuevas becas entregadas durante 2011, se otorgaron mil 31 becas para cursar estudios de postgrado en instituciones chilenas de Educación Superior. De este total, el 59 por ciento corresponde a Becas de Doctorado (604) y 40 por ciento a Becas de Magíster (427).” (p.280)

“Apoyo a la Innovación Educación Superior. Para financiar convenios de desempeño a adjudicar entre las Instituciones de Educación Superior referidas en el artículo 1° del DFL (Ed.) N° 4, de 1981 y universidades privadas autónomas que hayan obtenido la acreditación institucional de cuatro o más años en conformidad a lo establecido en la Ley N° 20.1294, y que propongan acciones de producción científica e innovación en áreas de competitividad internacional. Educación Superior Regional. Para financiar convenios de desempeño que potencien a las Instituciones de Educación Superior señaladas en el artículo 52 del DFL(Ed.) N° 2, de 2010 que se encuentren acreditadas en conformidad a la Ley N° 20.129 y cuya Casa Central esté localizada fuera de la Región Metropolitana.”(p.284)

“Por primera vez, el 2012 se incorpora a los alumnos del tercer quintil en el proceso de asignación de becas. De este modo, no solo se aseguran becas para los estudiantes meritorios del 40 por ciento más vulnerable, si no que se extiende una ayuda a parte de la clase media. En términos globales, se tiene un crecimiento respecto al 2011 de más de 110 mil becas, encontrándose disponible para otorgar más de 280 mil becas el 2012.”

“A partir del 2012, se otorga la Beca de Nivelación Académica que beneficia a mil estudiantes de primer año de Educación Superior, egresados de enseñanza media en 2011 de establecimientos municipales, particulares subvencionados o de administración delegada, que se matriculen en programas de nivelación aprobados por el MINEDUC y realizados

Becas para estudios de posgrado en instituciones de educación superior nacional

Fondos concursables en educación superior en innovación y regionalización.

Becas en educación superior para la clase media.

Becas de nivelación académica en educación superior.

por las Instituciones de Educación Superior acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011. Para este año se seleccionaron y adjudicaron 16 programas. La beca permitirá a los estudiantes acceder a reforzamiento académico durante todo el primer año de la carrera permitiéndoles enfrentar de mejor forma el inicio de sus estudios en Educación Superior.” (p.284).

“Proyecto de ley que propone la creación de un sistema de financiamiento para la Educación Superior que integre becas y créditos para todos los estudiantes, y que permita: Evitar el sobre endeudamiento de estudiantes y alivie el desembolso de las familias, promover la calidad y la pertinencia de las distintas carreras.” (p.285)

“Y respecto a las brechas entre el arancel de referencia y real se propone que las instituciones de Educación Superior financien la diferencia por medio de becas y créditos, bajo las mismas condiciones que ofrece el Estado. El cofinanciamiento de las instituciones sería gradual de acuerdo al nivel socioeconómico de los alumnos: un financiamiento total de la brecha para los alumnos del quintil uno y dos, y en menor proporción a los estudiantes de ingreso medio.” (p.286)

“Evaluación y propuesta de perfeccionamiento del sistema de aseguramiento de la calidad para la Educación Superior. A partir de ello, el segundo semestre de 2012 se ingresará al Congreso Nacional un proyecto de ley que perfeccione el sistema de acreditación.”(p.287)

“Perfeccionar portal Mifuturo.cl: se ampliará y profundizará progresivamente las áreas de información que actualmente se muestran, incorporando en 2012 variables como la infraestructura, investigación, análisis e indicadores financieros de las instituciones de Educación Superior.” (p.287)

Proyecto de ley para financiamiento de educación superior sobre becas y créditos para todos los estudiantes.

Financiamiento de diferencia entre arancel referencia y real en educación superior cubierto por becas y créditos.

Perfeccionamiento del sistema de aseguramiento de calidad en educación superior.

Perfeccionamiento de sistema de información sobre educación superior para la toma de decisiones.

“Elaboración de nuevos Estándares de Formación Inicial. Se iniciará el desarrollo de estándares para orientar a las instituciones de Educación Superior que forman docentes de Educación Física, Educación Artística y Educación Diferencial y difusión de los estándares desarrollados en 2011.” (p.287)

“Las instituciones de Educación Superior tienen que alcanzar desempeños notables como el mejoramiento de los niveles de acreditación de carreras, mejoramiento del nivel académico de ingreso estudiantil; aumento del porcentaje de académicos con doctorado y avance en los puntajes de egreso en la Prueba Inicia, entre otros.

Esto permitirá que las 54 instituciones acreditadas que imparten programas formadores de profesores puedan concursar por fondos para destinarlos a fortalecer la formación inicial docente.” (p.288)

### Cadena Nacional: Reforma tributaria por el presidente de la República Sebastián Piñera Echenique, 04 de septiembre de 2012.

#### Constatación

“Acceder a la educación superior es una aspiración de todo joven y también de todos los padres. Pero muchas veces, financiar este sueño se ha transformado en una verdadera pesadilla. Por ello, esta reforma incrementará de 118 mil a 400 mil las becas para la educación superior, garantizando el acceso a todo estudiante con mérito que pertenezca al 60% de los hogares más vulnerables de nuestro país.”

“Esta reforma creará también un sistema único de financiamiento, administrado por el Estado, que favorecerá a todos los estudiantes de educación universitaria, profesional y técnica, excluyendo sólo al 10% de mayores ingresos, con créditos cuyas tasas hemos rebajado del 6 al 2% de interés anual, y con un pago que nunca excederá del 10% del ingreso del profesional, el que mientras esté sin trabajo, no pagará cuota y al completarse la cuota 180, cualquier saldo de deuda, se extinguirá.”

Elaboración de estándares para educación superior en formación inicial docente.

Fondos concursables para mejorar calidad de educación superior en formación inicial docente.

#### Foco

Aumento de becas para acceso a educación superior garantizando acceso por mérito.

Sistema único de financiamiento en educación superior administrado por el Estado.

“Con esto estamos cumpliendo un doble sueño y compromiso: que ningún estudiante con mérito se quede fuera de la educación superior por falta de recursos y, al mismo tiempo, que ningún estudiante, y tampoco sus padres, vean transformado el sueño de un hijo profesional, en una verdadera pesadilla, por una agobiante y pesada mochila de deudas.”

Garantía de acceso a educación superior a estudiantes con mérito.

### b. Focos de agenda del Gobierno 2010-2012.

**2010** Vinculación de la educación superior al desarrollo del clúster minero.

Inversión en educación superior desde programa de cooperación con la UE (Unión Europea).

Alineamiento de la educación superior con educación técnica.

Perfeccionamiento del sistema financiamiento de la educación superior.

Aumento en investigación científica en educación superior, mediante eliminación de restricciones de inversión privada. Rol público de la educación superior en Chile.

Mejoramiento del sistema de becas en educación superior, mediante disminución de diferencias en créditos.

Seguro de desempleo para cancelar educación superior.

Becas para fomentar el ingreso de personas discapacitadas en educación superior.

Perfeccionamiento al sistema financiero de educación superior.

Aportes en educación superior con retorno en calidad.

Mejora en calidad de educación superior asegurando acceso a jóvenes con capacidad y voluntad.

Seguro para evitar abandono de educación superior.

Focalización en captar a los mejores para estudios en educación superior de pedagogía.

Aumento de becas y beneficios para educación superior.

Reforma a educación superior es parte del programa de Gobierno.

Becas para mitigar deserción en educación superior en zonas de catástrofe.

Evaluación de Prueba de Selección Universitaria.

Propuesta para mejorar gestión y competitividad de universidades estatales.

Propuesta para diseño de sistema de recuperación de fondos en educación superior.

Evaluación externa del funcionamiento de la Comisión Nacional de Acreditación. Revisión de instrumentos de asignación de becas en educación superior.

Movilidad de beneficiarios de becas entre instituciones de educación superior.

Estudio de seguro de desempleo para estudiantes de educación superior.

Desarrollo de un sistema de información de la educación superior para la toma de decisiones.

Modificación de los instrumentos de asignación de fondos a instituciones de educación superior.

**2011** Proyecto de ley para creación de la subsecretaría de educación superior.

Libertad de enseñanza en educación superior removiendo trabas en acceso a subsidios estatales.

Aumento de becas y créditos en educación superior para clase media.

Promoción del acuerdo GANE para mejorar calidad, acceso y financiamiento en educación superior.

Creación de Fondo para la educación FE.

Aumento de becas y créditos más económicos para estudios en educación superior.

Mejorar los sistemas de admisión, acreditación, información y fiscalización del sistema universitario.

Desarrollo de un nuevo sistema de institucionalidad universitaria estableciendo diferenciaciones respecto a dependencia y fin.

Sistema de educación superior mixto de acceso al financiamiento de personas con mérito.

Convenios de desempeño para instituciones de educación superior.

Articulación de la educación superior con la educación técnico profesional.

Educación superior como palanca de movilidad social en Chile.

Perfeccionamiento de la institucionalidad en educación superior.

Aporte a instituciones de educación superior regional, asociados a convenios de desempeño.

Perfeccionamiento del sistema de becas, arancel e información en educación superior.

Mejoramiento del sistema de ingreso a educación superior integrando elementos de nivelación.

Aseguramiento de la calidad en educación superior mediante mejoramiento del sistema de acreditación.

Alineamiento entre educación superior y educación técnico profesional.

Gobiernos universitarios autónomos.

Cursos en educación superior vinculados a temáticas interculturales.

Sistema de becas y créditos para estudios en educación superior al 60% de los alumnos en Chile.

Perfeccionamiento del sistema de créditos para estudios en educación superior.

Fiscalización a la prohibición al lucro en educación superior.

Proyecto de ley para creación de superintendencia de educación superior.

Mejora de la calidad en educación superior.  
Servicio de información de educación superior para la toma de decisiones.

Encuentros informativos en educación superior para informar sobre agenda política.

Asignación de becas créditos en educación superior y estudios para efectividad en su cobranza.

Desarrollo y alineamiento de educación superior con educación técnica.

Becas para estudios de posgrado en educación superior nacionales.

Catastro sobre instituciones de educación superior dañadas por terremoto y maremoto.

Creación de beca de emergencia en educación superior para evitar deserción.

Proyecto de ley para fortalecer gestión, acceso a endeudamiento y modernización en universidades estatales.

Evaluación del sistema de ingreso a la educación superior.

Evaluación integral al sistema de educación superior

Sistemas de becas focalizadas en educación superior.

Focalización de beneficios para el ingreso a educación superior, otorgando movilidad de los beneficios entre instituciones de educación.

Modificaciones al sistema de fondos en educación superior.

**2012** Reducción de tasa de interés y reprogramación para estudios en educación superior.

Aumento de becas para estudios en educación superior.

Proyecto de ley sobre Superintendencia de Educación Superior.

Lanzamiento de portal informativo de carreras en educación superior.

Aumento de becas y beneficios en educación superior, para jóvenes con mérito perteneciente al 60% de los hogares más vulnerables y de clase media en Chile.

Reprogramación de deudas con fondo solidario en educación superior, para salir de DICOM.

Información respecto a instituciones de educación superior para tomar decisiones libres e informadas.

Acceso a educación superior de calidad, mediante becas e información.

Perfeccionamiento del sistema de asignación de ayuda en educación superior.

Implementación de una nueva institucionalidad en educación superior para asegurar la calidad.

Incentivos y perfeccionamiento a cursar estudios de educación superior en carreras de pedagogía

Ley de reprogramación de deudores educación superior.

Ley de rebaja para deudores de educación superior.

Incremento de becas y créditos en educación superior.

Comisión de Financiamiento para la Educación Superior.

Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior.

Información sobre educación superior para la toma de decisiones.

Becas para estudios de posgrado en instituciones de educación superior nacional

Fondos concursables en educación superior en innovación y regionalización.

Becas en educación superior para la clase media.

Becas de nivelación académica en educación superior.

Proyecto de ley para financiamiento de educación superior sobre becas y créditos para todos los estudiantes.

Financiamiento de diferencia entre arancel referencia y real en educación

- superior cubierto por becas y créditos.
- Perfeccionamiento del sistema de aseguramiento de calidad en educación superior.
- Perfeccionamiento de sistema de información sobre educación superior para la toma de decisiones.
- Elaboración de estándares para educación superior en formación inicial docente.
- Fondos concursables para mejorar calidad de educación superior en formación inicial docente.
- Proyecto de ley para la creación de sistema único de financiamiento en educación superior.
- Nuevo crédito para estudios en educación superior.
- Financiamiento por parte de las instituciones de educación superior mediante becas y créditos de la brecha entre arancel referencial y real.
- Aumento de becas para acceso a educación superior garantizando acceso por mérito.
- Sistema único de financiamiento en educación superior administrado por el Estado.
- Garantía de acceso a educación superior a estudiantes con mérito.

**c. Síntesis y categorización.**

Para abordar comprensivamente los temas que se están procesando en la agenda política en educación superior, así como también los problemas, su variaciones y potenciales alternativas, **se establecen como criterios de análisis las categorías financiamiento, calidad, facultad de educación, economía, información, institucionalidad y proyectos de ley, como marco sintético y temporal en cuanto a focos de política pública** en educación superior durante el actual gobierno.

Al respecto, la categoría **financiamiento** dice relación con los elementos que aseguran y/o facilitan el acceso de estudiantes a la educación superior. En cuanto a **calidad**, sobre los cursos de acción propuestos para su aseguramiento en educación superior. En lo relacionado a la **facultad de educación** corresponde a las propuestas, normativas

y regulaciones específicas. Respecto a **economía** dice relación con los cursos de acción para el financiamiento de la educación superior. En cuanto a **información**, corresponde a los mecanismos dispuestos para la gestión de la información para la toma de decisiones. **Institucionalidad**, corresponde a las regulaciones y/o normativas vinculadas a los centros de educación superior. Por último, respecto a **proyectos de ley**, dice relación a iniciativas legales en curso y vigentes.

**Foco de análisis**

**Categoría de análisis**

- Perfeccionamiento del sistema financiamiento de la educación superior.
- Mejoramiento del sistema de becas en educación superior, mediante disminución de diferencias en créditos.
- Becas para fomentar el ingreso de personas discapacitadas en educación superior.
- Aumento de becas y beneficios para educación superior.
- Aumento de becas y créditos en educación superior para clase media.
- Perfeccionamiento del sistema de becas, arancel e información en educación superior.
- Sistema de becas y créditos para estudios en educación superior al 60% de los alumnos en Chile.
- Perfeccionamiento del sistema de créditos para estudios en educación superior.
- Becas para estudios de posgrado en educación superior nacionales.
- Creación de beca de emergencia en educación superior para evitar deserción.
- Sistemas de becas focalizadas en educación superior.

**Financiamiento en educación superior**

Focalización de beneficios para el ingreso a educación superior, otorgando movilidad de los beneficios entre instituciones de educación.

Reducción de tasa de interés y reprogramación para estudios en educación superior.

Aumento de becas para estudios en educación superior.

Aumento de becas y beneficios en educación superior, para jóvenes con mérito perteneciente al 60% de los hogares más vulnerables y de clase media en Chile.

Incremento de becas y créditos en educación superior.

Becas para estudios de posgrado en instituciones de educación superior nacional

Becas en educación superior para la clase media.

Becas de nivelación académica en educación superior.

Financiamiento por parte de las instituciones de educación superior mediante becas y créditos de la brecha entre arancel referencial y real.

Aumento de becas para acceso a educación superior garantizando acceso por mérito.

Garantía de acceso a educación superior a estudiantes con mérito.

**Foco de análisis**

Mejora en calidad de educación superior asegurando acceso a jóvenes con capacidad y voluntad.

Aseguramiento de la calidad en educación superior mediante mejoramiento del sistema de acreditación.

Mejora de la calidad en educación superior.

**Categoría de análisis**

**Calidad en educación superior**

Implementación de una nueva institucionalidad en educación superior para asegurar calidad.

Perfeccionamiento del sistema de aseguramiento de calidad en educación superior.

**Foco de análisis**

Focalización en captar a los mejores para estudios en educación superior de pedagogía.

Incentivos y perfeccionamiento a cursar estudios de educación superior en carreras de pedagogía

Elaboración de estándares para educación superior en formación inicial docente.

Fondos concursables para mejorar calidad de educación superior en formación inicial docente.

**Foco de análisis**

Aumento en investigación científica en educación superior, mediante eliminación de restricciones de inversión privada.

Aportes en educación superior con retorno en calidad.

Propuesta para mejorar gestión y competitividad de universidades estatales.

Propuesta para diseño de sistema de recuperación de fondos en educación superior.

Revisión de instrumentos de asignación de becas en educación superior.

Movilidad de beneficiarios de becas entre instituciones de educación superior.

**Categoría de análisis**

**Facultades de educación en educación superior**

**Categoría de análisis**

**Economía en educación superior**

Modificación de los instrumentos de asignación de fondos a instituciones de educación superior.

Sistema de educación superior mixto de acceso al financiamiento de personas con mérito.

Aporte a instituciones de educación superior regional, asociados a convenios de desempeño.

Asignación de becas créditos en educación superior y estudios para efectividad en su cobranza.

Modificaciones al sistema de fondos en educación superior.

Reprogramación de deudas con fondo solidario en educación superior, para salir de DICOM.

Perfeccionamiento del sistema de asignación de ayuda en educación superior.

Comisión de Financiamiento para la Educación Superior.

Fondos concursables en educación superior en innovación y regionalización.

Financiamiento de diferencia entre arancel referencia y real en educación superior cubierto por becas y créditos.

Nuevo crédito para estudios en educación superior.

Sistema único de financiamiento en educación superior administrado por el Estado.

**Foco de análisis**

Desarrollo de un sistema de información de la educación superior para la toma de decisiones.

Servicio de información de educación superior para la toma de decisiones.

**Categoría de análisis**

**Información sobre educación superior**

Lanzamiento de portal informativo de carreras en educación superior.

Información respecto a instituciones de educación superior para tomar decisiones libres e informadas.

Información sobre educación superior para la toma de decisiones.

Perfeccionamiento de sistema de información sobre educación superior para la toma de decisiones.

**Foco de análisis**

Evaluación de Prueba de Selección Universitaria.

Evaluación externa del funcionamiento de la Comisión Nacional de Acreditación.

Estudio de seguro de desempleo para estudiantes de educación superior.

Mejorar los sistemas de admisión, acreditación, información y fiscalización del sistema universitario.

Desarrollo de un nuevo sistema de institucionalidad universitaria estableciendo diferenciaciones respecto a dependencia y fin.

Convenios de desempeño para instituciones de educación superior.

Perfeccionamiento de la institucionalidad en educación superior.

Mejoramiento del sistema de ingreso a educación superior integrando elementos de nivelación.

Alineamiento entre educación superior y educación técnico profesional.

**Categoría de análisis**

**Institucionalidad en educación superior**

Gobiernos universitarios autónomos.

Fiscalización a la prohibición al lucro en educación superior.

Evaluación del sistema de ingreso a la educación superior.

Evaluación integral al sistema de educación superior.

**Foco de análisis**

Proyecto de ley para creación de la Subsecretaría de Educación Superior.

Promoción del acuerdo GANE para mejorar calidad, acceso y financiamiento en educación superior.

Creación de Fondo para la educación FE.

Proyecto de ley para fortalecer gestión, acceso a endeudamiento y modernización en universidades estatales.

Proyecto de ley sobre creación de Superintendencia de Educación Superior.

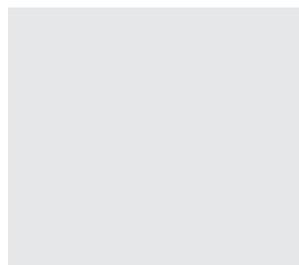
Ley de reprogramación de deudores educación superior.

Ley de rebaja para deudores de educación superior.

Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior.

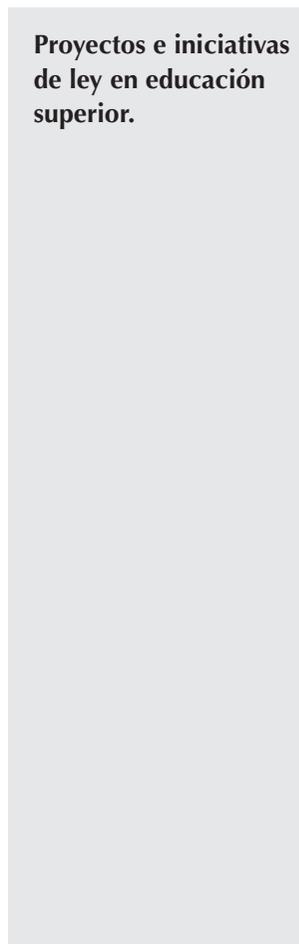
Proyecto de ley para financiamiento de educación superior sobre becas y créditos para todos los estudiantes.

Proyecto de ley para la creación de sistema único de financiamiento en educación superior.



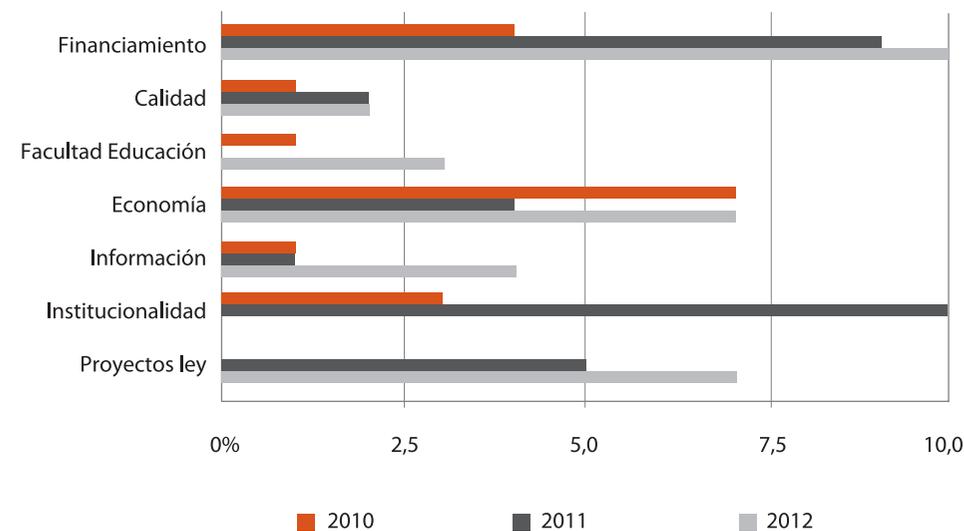
**Categoría de análisis**

**Proyectos e iniciativas de ley en educación superior.**

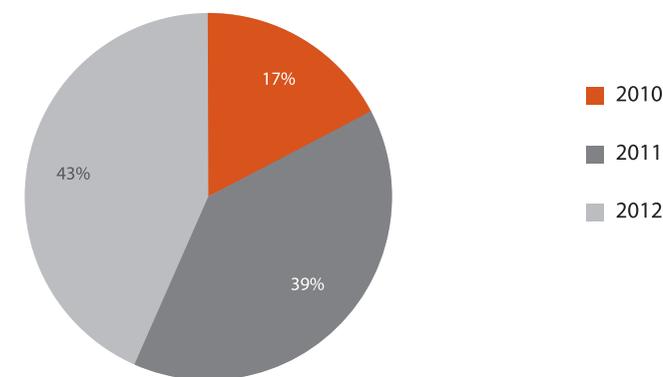


d. Distribución temporal de categorías.

Gráfica 1. Distribución de categorías de análisis por año



Gráfica 2. Participación del tema educación superior en la agenda política



## e. Conclusiones

### Financiamiento:

A modo de síntesis, las dimensiones abordadas durante por el gobierno en ejercicio en cuanto a agenda en educación superior, dicen relación con (a) perfeccionamiento al sistema de financiamiento, (b) mejoramiento del sistema de becas, (c) aumento de becas y beneficios, (d) perfeccionamiento del sistema de créditos y (e) focalización de beneficios.

Durante el año 2010 los criterios en cuanto a financiamiento, dicen relación con el perfeccionamiento y mejoramiento del sistema de financiamiento en educación superior. En el 2011, se mantiene la dinámica del perfeccionamiento adicionando la dimensión aumento de becas y créditos para educación superior. En el 2012, se explicita el perfeccionamiento del financiamiento mediante la reducción de tasas de interés, incremento de becas y créditos y el aumento de beneficios a la clase media, garantizando el acceso a la educación superior a todo estudiante con méritos.

En cuanto a la agenda política, en base a la documentación trabajada, la temática de financiamiento posee al menos 4 menciones en el año 2010. En el 2011 experimenta un incremento a 9 y en el actual período 2012 las referencias corresponden a 10. En general, una temática constante y presente de manera transversal durante la actual gestión de gobierno y de alta impacto y demanda social para el ejercicio de políticas públicas.

### Calidad:

Las dimensiones abordadas durante el actual Gobierno en cuanto a agenda en educación superior dicen relación con (a) mejoramiento de la calidad asegurando acceso, (b) aseguramiento de la calidad mediante mejoramiento del sistema de acreditación, (c) implementación de una nueva institucionalidad para asegurar calidad, (d) perfeccionamiento del sistema de calidad.

Durante el año 2010, los criterios en cuanto a calidad dicen relación con el aseguramiento en el acceso. En el período 2011 la calidad se vincula al mejoramiento mediante el aseguramiento de la acreditación. Para el período 2012, la calidad está vinculada al aseguramiento.

En cuanto a la agenda política, en base a los documentos oficiales explicitados para educación superior, la temática calidad para el año 2010 posee 1 referencia. En el período 2011 se establecen 2 referencias al igual que para el período 2012. En general,

corresponde a una temática de baja presencia, más de alto impacto discursivo, instrumentalizado como recursos constante y transversal en la gestión de gobierno pero con una insustancial concreción en términos de políticas públicas.

### Facultades de educación:

A modo de síntesis, las dimensiones abordadas durante el gobierno del presidente Piñera en relación a la agenda en educación superior se refiere a: (a) focalización para captar a los mejores estudiantes para cursar la carrera de pedagogía, (b) incentivos para cursar pedagogía, (c) elaboración de estándares en la formación inicial docente y (d) fondos concursables para la formación docente.

Durante el año 2010, los criterios en cuanto a educación superior, focalizada en las facultades de educación, se vinculan a la captación de los mejores estudiantes de educación media. Para el 2011, no se registran relatos. En el 2012, se evidencian vinculaciones respecto a incentivos y perfeccionamiento para cursar carreras de pedagogía, así como también en torno a la elaboración de estándares y fondos concursables para la formación inicial docente.

En cuanto a agenda política, en base a los documentos oficiales explicitados para educación superior, la temática de facultades de educación para el año 2010 posee una mención. En el 2011 no se registran y en el actual período 2012 las referencias corresponden a tres. En general, corresponde a una temática que ha variado progresivamente como parte de la actual gestión de gobierno y con un alto impacto mediático dada la influencia de la variable docente en el proceso de enseñanza escolar. Las acciones de política en este campo son progresivas y acumulativas, evidenciando la implementación de recomendaciones internacionales en cuanto a formación del profesorado (Informe Mc Kinsey, 2007)

### Economía:

A modo de síntesis, las dimensiones abordadas por el Gobierno en ejercicio, en cuanto a agenda en educación superior dicen relación con (a) eliminación de restricciones de inversión privada en investigación, (b) mejoramiento de la competitividad entre universidades estatales, (c) sistema de recuperación de fondos, (d) revisión de instrumentos de asignación de beneficios, (e) movilidad del beneficiarios entre instituciones de educación superior, (f) modificación de los instrumentos de asignación de fondos, (g) aporte a instituciones regionales asociado a convenios de desempeño, (h) estudios de efectividad de cobranza, (i) modificación al sistema de fondos, (j)

reprogramación de deudas, (k) perfeccionamiento al sistema de asignación de recursos, (l) comisión de financiamiento, (m) nuevo crédito para estudios en educación superior, (n) nuevo sistema de financiamiento.

Durante el año 2010, los criterios en lo que se refiere a economía dicen relación con la eliminación de las restricciones para la inversión en investigación en educación superior, mejoramiento del sistema de gestión y competitividad, propuestas para el diseño de un sistema de recuperación de fondos, revisión de los instrumentos de asignación de becas, movilidad de los beneficiarios entre instituciones de educación superior y la modificación de los instrumentos de asignación de fondos. En el 2011, el foco estuvo centrado en aportes regionales mediante convenios de desempeño, estudios de efectividad para la cobranza de recursos asignados y modificaciones al sistema de fondos en educación superior. Para el 2012, se observó una reprogramación de las deudas, perfeccionamiento al sistema de asignación de recursos, la creación de la comisión de financiamiento en educación superior, nuevo crédito para estudios de educación superior y el sistema único de financiamiento administrado por el Estado.

Con respecto a la agenda política, en base a los documentos oficiales explicitados para educación superior, la temática economía para el año 2010 posee siete menciones. En el 2011 experimenta una disminución a cuatro, y en el actual período 2012 las referencias corresponden a siete. En general, es una temática constante y presente, de manera transversal, durante la actual gestión de gobierno.

### Información:

Las dimensiones abordadas sobre información, durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera en lo relativo a la agenda en educación superior, tienen que ver con: (a) desarrollo de un sistema de información, (b) servicio de información, (c) portal de información, (d) perfeccionamiento del sistema de información.

Durante el año 2010, los criterios referidos a información son los que abarcan el área del desarrollo de un sistema de información de la educación superior. En el período 2011 se promovió un servicio de información. Para el período 2012, se lanza el portal informativo y se busca el perfeccionamiento del sistema de información.

En cuanto a la agenda política, en base a los documentos oficiales explicitados para educación superior, la temática información para el período 2010 posee un referencial, al igual que en el 2011. Para el 2012, se amplía su participación con cuatro referencias. En general, corresponde a una temática que ha variado sistemáticamente durante los años de Gobierno, experimentando, en la actualidad, un potente auge muy acorde

a los diversos mecanismos de información vinculados a decisiones de consumo y participación informada. Este punto es estructural en los lineamientos políticos generales de perfeccionamiento al sistema educativo superior mediante información a los usuarios-consumidores, para la toma de decisiones y así movilizar dinámicas y lógicas propias de mercado.

### Institucionalidad:

Los elementos presentes dentro de esta categoría como parte de la agenda política en educación superior, dicen relación con: (a) evaluación de la PSU, (b) evaluación de la CNA, (c) estudios en cuanto a seguros de desempleo, (d) desarrollo de convenios de desempeño, (e) alineamiento con educación técnica, (f) fiscalización de la prohibición al lucro y (g) una evaluación integral al sistema.

Durante el 2010, los temas en agenda dicen relación con evaluación de la PSU, evaluación externa de la Comisión Nacional de Acreditación y el desarrollo del seguro de desempleo para estudiantes. Para el 2011, mejora al sistema de admisión, desarrollo de un nuevo sistema de institucionalidad, estableciendo diferenciaciones en cuanto a dependencia y fin; desarrollo de convenios de desempeño, sistemas de nivelación; alineamiento con educación técnica; fortalecimiento de gobiernos universitarios autónomos; fiscalización de la prohibición al lucro, evaluación al sistema en general. Para el 2012, no se registra evidencia al respecto.

La presencia de estos temas durante el período de gobierno es altamente variable. Durante el 2010 se registran tres menciones, mientras que en el 2011 son diez y en el 2012 no hay registros al respecto. Sin duda, el movimiento social ha sido determinante en estos temas donde la evaluación integral al sistema de educación superior corresponde al actual foco para el año en curso.

### Proyectos de ley:

A modo de síntesis, las dimensiones abordadas durante el gobierno en ejercicio en torno a la agenda en educación superior, son: (a) proyecto de ley para la creación de la subsecretaría de educación superior, (b) gran acuerdo nacional por la educación GANE, (c) creación del fondo para la educación FE, (d) proyecto de ley para la creación de la superintendencia de educación superior, (e) proyecto de ley para fortalecer gestión, acceso a endeudamiento y modernización de universidades estatales, (f) ley de reprogramación de deudas, (g) proyecto de ley de financiamiento de educación superior y (h) proyecto de ley para la creación de un sistema único de financiamiento.

En el 2010, no hay registros de actividad en el ámbito explicitado. Para el período 2011 los temas tratados en la agenda tienen que ver con el proyecto de ley para la creación de la subsecretaría de educación superior; la promoción del gran acuerdo nacional por la educación; creación de fondo para la educación; perfeccionamiento de la institucionalidad educativa superior; proyecto de ley para la creación de la Superintendencia de Educación, y proyecto de modernización de la universidades. Para el 2012, los temas estuvieron vinculados a la creación de la superintendencia de educación superior; ley de reprogramación y rebaja de deudas; proyectos vinculados a créditos y becas, y el proyecto para sistema único de financiamiento.

Durante el año 2010 la agenda política no registra elementos en relación a la temática. Para el 2011, se evidencian cinco registros y para el 2012, siete. En general, corresponde a una temática constante y presente, de manera transversal, durante la gestión de este Gobierno. Actualmente de alta pertinencia dado el estado de avance y la generación de acuerdos en cuanto a la temática educativa.

## Referencias.

*Programa de Gobierno Sebastián Piñera Echenique.* (2010). En [http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa\\_de\\_Gobierno\\_2010.pdf](http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa_de_Gobierno_2010.pdf)

*Informe al congreso pleno Sebastián Piñera Echenique.* (2010) <http://www.gobiernodechile.cl/21-de-mayo-2010/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2010/>

*Informe al congreso pleno Sebastián Piñera Echenique.* (2011) [http://www.youtube.com/watch?v=cdXbO2HWe-Y&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=cdXbO2HWe-Y&feature=player_embedded)

*Informe al congreso pleno Sebastián Piñera Echenique.* (2012) [http://www.youtube.com/watch?v=n8oNN7h\\_7iM](http://www.youtube.com/watch?v=n8oNN7h_7iM)

*Gestión de cumplimiento* (2012) <http://www.gob.cl/cumplimiento/educacion/educacion.html>

*Gran reforma educacional por Sebastián Piñera Echenique.* (21 de noviembre 2010) <http://www.youtube.com/watch?v=YYIiufTIXHw&feature=channel&list=UL>

*Reforma tributaria Sebastián Piñera Echenique.* (04 de septiembre 2012) <http://www.youtube.com/watch?v=wCzfhzd4JUs&feature=plcp>

*Gran acuerdo nacional por la educación Sebastián Piñera Echenique.* (05 de julio de 2011) <http://www.youtube.com/watch?v=BSMytczXeRI&feature=plcp>

*Cuenta pública del primer año de Gobierno Sebastián Piñera Echenique.* (27 de diciembre de 2010) <http://www.gob.cl/noticias/2010/12/27/presidente-pinera-realizo-inedita-y-completa-cuenta-publica-del-primer-ano-de-gobierno.htm>

*Cuenta pública MINEDUC* (2010) <http://www.gob.cl/media/2010/05/EDUCACION.pdf>

*Cuenta pública MINEDUC* (2011) <http://issuu.com/gobiernodechile/docs/educacion?viewMode=magazine>

*Cuenta pública MINEDUC* (2012) [http://issuu.com/gobiernodechile/docs/09\\_educacion/1#print](http://issuu.com/gobiernodechile/docs/09_educacion/1#print)

Proyecto de financiamiento en educación Superior (04 de junio de 2012) <http://www.gob.cl/informa/2012/06/04/presidente-pinera-y-ministro-beyer-firman-proyecto-de-ley-sobre-financiamiento-estudiantil-para-educ.htm>

Medidas del Gobierno en Educación (17 de agosto de 2011) <http://www.gob.cl/especiales/medidas-del-gobierno-en-educacion/>

Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación Chilena: 21 medidas para alcanzar un pacto en Educación Superior (01 de agosto de 2011) [http://www.gob.cl/media/2011/08/propuestas\\_agosto\\_2011.pdf](http://www.gob.cl/media/2011/08/propuestas_agosto_2011.pdf)

## Factores que han influido en la agenda de educación superior 2010-2012: análisis del contexto político y de la contingencia.<sup>23</sup>

José Joaquín Brunner

### Presentación

El dominio de la política y de las políticas nos confronta siempre con una escena de incertidumbres, ambigüedades, ambivalencias, múltiples narrativas y lecturas, controversias, intereses en pugna, interpretaciones en competencia, información incompleta, conocimientos expertos divergentes, etc.

Por ello, la pregunta de Goffman, “*what is going on?*”, es aquí particularmente difícil de responder y más difícil aun es hacer sentido.

Por otra parte, la noción de “agenda” que está en el título de este seminario, puede ayudar a crear un cierto orden. En efecto, “los estudiosos del establecimiento de agendas (agenda setting) buscan trazar los senderos causales a lo largo de los cuales se mueven los asuntos públicos, y predecir cuáles asuntos pueden eventualmente ingresar a la agenda decisoria” (Majone, 228).

### La agenda actual

Lo primero que interesa desde la perspectiva del “agenda setting” son los diversos asuntos que, empujados por diferentes actores, buscan entrar en el foco de atención de los decisores y ocupar un lugar dentro de la agenda.

En este aspecto, los últimos tres años han sido prolíficos en asuntos que pugnan por ser reconocidos en la esfera pública y pasar a formar parte de la agenda de decisiones y entre ellos, destacan:

- el movimiento estudiantil –expresado en CONFECH– exigiendo gratuidad y fin del lucro, temas que llegan a copar la esfera pública en algunos momentos y reverberan allí desde entonces;
- los rectores de las universidades estatales que reclaman un nuevo trato;

<sup>23</sup> Este documento corresponde a la presentación realizada por José Joaquín Brunner en el seminario organizado por el Observatorio de Aequalis el 16 de enero de 2013. Este texto ha sido editado por Eugenio Cáceres. Una versión preliminar fue previamente publicada en el sitio web del autor <http://www.brunner.cl/?p=5296>

- la convergencia de muy diversos organismos, movimientos, personalidades, parlamentarios, partidos, planteando el asunto del fortalecimiento de la educación superior;
- los científicos básicos reclamando por más recursos para CONICYT;
- los investigadores y expertos ponen el tópico de la inclusión del ranking de notas de la enseñanza media en el proceso de admisión, primero en discusión y luego logran empujarlo hasta la agenda como decisiones del actor decisor, el CRUCH;
- también y es novedad que así sea, la que el propio ministro de educación y su cartera se han convertido en activos promotores de asuntos, tales como la duración excesiva de las carreras, las altas tasas de deserción, la escasez de información para *accountability*, el uso de clasificaciones de universidades para efectos de asignación de recursos y nuevas formas de calcular aranceles de referencia, entre otras, junto con una cuidadosa estrategia de utilización de estudios y organismos internacionales para legitimar/apoyar la puesta en escena de estos tópicos ministeriales.

En suma, el periodo 2010-2012 ha sido de intensas disputas por poner asuntos, temas, narrativas, en la esfera pública y por obtener su ingreso a la agenda de asuntos a ser considerados por los decisores y su radiografía mostraría:

- una pluralidad de actores con características corporativo-institucionales (con sus respectivos voceros), sociales tipo movimientos (con su presencia en las calles pero también sus “intelectuales orgánicos”), mediáticas, políticas, think tanks, académicas y gremiales (colegios profesionales), cada uno con diversos recursos de poder y redes de influencia así como con mayor o menor capacidad de vetar o de formar alianzas;
- una diversidad de temas que se traslapan, que se entrecruzan, que pueden excluirse unos a otros, que forman encadenamientos, que se jerarquizan y poseen diverso impacto en la opinión pública, por ejemplo, el lucro, la gratuidad, la equidad, el bien público y
- la variedad de discursos que compiten por legitimar esos asuntos y las perspectivas con que los abordan los diferentes actores en que se distinguen el discurso de la desigualdad y de la educación superior como pieza fundamental de igualdad, equidad, movilidad social, cohesión social, etc. y que tienen “marca registrada” progresista hoy a la vez que es asumido por todos y que, mirado desde la sociología, por ejemplo, resulta tener pies de barro; o el

discurso de la educación superior como bien público esgrimida con diversas pretensiones, por ejemplo, contra la visión de ella como bien de consumo, o para apoyar reivindicaciones de financiamiento o como señal distintiva de ciertas universidades, entre otras; o el discurso de la educación superior como plataforma de la economía, competitividad, empleabilidad, productividad y su dimensión de beneficios privados (tasas de retorno y otros beneficios privados, monetarios y no monetarios) o, finalmente, el discurso de la sociedad del conocimiento, la innovación y el rol de la ciencia y la tecnología en la educación superior.

Puede, entonces, marcarse, a manera de conclusión de este primer aspecto, el que hay más temas que nunca antes pugnan por ingresar a la agenda de asuntos públicos, el que hay una mayor proliferación de discursos y argumentos en pugna y el que hay menos acuerdo que nunca antes sobre cuáles son los temas relevantes y cómo enmarcarlos y conducirlos hacia la fase de decisiones.

Lo anterior crea la imagen y sensación de una escena confusa, abierta, sin orden jerárquico de asuntos a tratar y sin claridad respecto a un trazado u horizonte pues por una parte, se critica al Gobierno de carecer de una visión, una estrategia, prioridades y una carta de navegación y por la otra, se atribuye a los demás actores relevantes falta de perspectiva, confusión, mero tactismo o pura defensa de intereses corporativos (el CRUCH, las instituciones de educación superior, el movimiento estudiantil, los partidos de gobierno y oposición, etc.).

### La agenda gubernamental.

En un régimen político fuertemente presidencial, la agenda de decisiones es, esencialmente, la agenda gubernamental, siendo el gobierno, además, quien posee los necesarios recursos para seleccionar, filtrar, articular o vetar los asuntos y transformarlos en iniciativas de política y legislación o bien, convertirlos en asuntos de no-decisión.

Sin embargo, desde el inicio del actual Gobierno y, especialmente, al comenzar los conflictos, el Ejecutivo optó por mantener una agenda abierta. El Programa 2010-2014 era más bien escueto y bastante general y, luego, la propuesta ministerial llamada “9+1” abarcó prácticamente todo.

Posteriormente, se fueron agregando nuevas declaraciones y objetivos gubernamentales tales como “el año de la ES” (¡ahora veo que 2013 será el año de la innovación!), el fugazmente famoso GANE y su FE (Fondo de la Educación), otros diversos fondos especiales y múltiples iniciativas en respuesta a demandas, presiones, conflictos.

Pienso que el Gobierno, a poco andar, abandonó la idea de tener una visión y estrategia

con prioridades y perfil, a lo que ciertamente contribuyó la rotación de tres ministros en menos de tres años, cada uno con estilos y preferencias bien distintas.

Se impuso así un diseño táctico, de respuestas uno a uno a los conflictos, con una clara inclinación –buscada o meramente aceptada– por soluciones que entrañan habitualmente más regulaciones y más gasto en las antípodas, por ende, de las “soluciones neoliberales” esperadas y que han sido incluso criticadas por medios y organismos adeptos al gobierno. En suma, este Gobierno construye sobre la marcha, se concentra en lo táctico, busca administrar problemas y, sin embargo, se ha hecho cargo de necesidades sistémicas por mayor regulación y gasto.

Teniendo en cuenta lo recién descrito, la agenda implementada necesita ser reconstruida a posteriori lo que puede hacerse en torno de los tres ejes de mayor concentración de decisiones-acciones del Gobierno, los del financiamiento, de la gobernanza y de lo educativo.

**a)** En el eje del financiamiento ha habido un esfuerzo consistente de continuidad y el gasto público ha pasado de 0,48% del PIB en 2005 a 0,79% en 2010 y se situará en torno a 1% del PIB en 2013. El Gobierno, también en continuación de lo que venían haciendo los gobiernos de la Concertación, ha usado los recursos provenientes de los contribuyentes como subsidios a la Demanda y a la Oferta

En el caso de la Demanda, ampliando las becas a los centros de formación técnica e institutos profesionales, unificando y mejorando el diseño de los créditos e introduciendo un principio de gratuidad parcial con un esquema más sólido de créditos.

En el caso de la Oferta, mediante aportes basales sujetos a una clasificación de universidades y un fórmula para la repartición dentro de las categorías, cuestión que generó polémica entre las autoridades de la Universidad de Chile y del Ministerio; mediante convenios de desempeño y un abanico diversificado de fondos competitivos de apoyo a la investigación.

En resumen, ha existido una política activa de incremento del gasto (incluyendo una mini-reforma tributaria), que produce un mejor equilibrio entre el gasto público y el de los hogares y un total de inversión que se ubica entre los más altos del mundo.

**b)** En el eje de la gobernanza del sistema se ha esbozado una nueva institucionalidad de su gobierno pero, aún está lejos de materializarse.

En tanto se anunció la creación de una Subsecretaría de Educación Superior y nada ha ocurrido. El Ministerio ha jugado un papel más proactivo en el sector, en términos de

supervisión, controles, exigencias de informar y, como se ha mencionado, en la mayor movilización de los temas de la correspondiente agenda.

El marco legislativo básico, la Ley General de Educación (LEGE) en lo que respecta a la educación superior, mantiene el texto de la anterior LOCE que continúa intocado y la propuesta al Parlamento acerca de la creación de una Superintendencia de Educación Superior tiene lenta tramitación.

Se está proponiendo ahora el establecimiento de una Agencia de Acreditación en reemplazo de la CNA, que se halla en crisis y respecto de la cual el Gobierno mostró inicialmente bastante desidia en cuanto al nombramiento de su presidente y no es claro cómo se pretende estructurar el nuevo régimen de aseguramiento de la calidad.

Un punto clave como es el de la información, ha experimentado algunas mejoras en el ámbito de la transparencia de las universidades estatales en términos de la información financiera; la información estadística básica (SIES), y la información sobre empleabilidad y rentabilidad ([www.MiFuturo.cl](http://www.MiFuturo.cl)) pero, lo más importante – la información para la elección de los estudiantes—sigue siendo dispersa, débil e insuficiente y tiende a ser reemplazada por rankings (dudosos) y publicidad (de alto costo y frecuentemente engañosa);

No ha prosperado la idea del Gobierno de establecer una interlocución con el conjunto de los actores institucionales del sistema y la institucionalidad relativa a la ciencia y la tecnología no parece haber avanzado y, al contrario, hay mayor incertidumbre respecto del destino administrativo de CONICYT y al rol apagado o confuso del CNIC.

En suma, el frente de la gobernanza del sistema –clave para su futuro desarrollo y para el cumplimiento del papel del Estado en este sector– muestra mucha incitativa pero, escasa concreción y el sistema continúa por lo mismo con un déficit de conducción.

**c)** En el eje de la función educativa, en torno al cual giran los procesos de enseñanza y aprendizaje que son –a nivel del sistema– su función clave. Aquí pueden distinguirse en la agenda de decisión e implementación tres fases, la del acceso, la de los procesos y la de los resultados.

Respecto al acceso, puede señalarse que se cuestiona el régimen de admisión, que hay una sorda pugna en torno a su control y administración, que carece de responsables claros y que es terreno de disputa entre el Ministro y los rectores del CRUCH, tal como se ha ratificado en estos últimos días con la más reciente innovación, la del uso de una bonificación del puntaje PSU en función del lugar de ranking de los alumnos de la enseñanza media subvencionada.

Respecto a los procesos, existe una polémica más bien inconducente sobre la duración de carreras, las tasas de deserción y la tasa de graduación inoportuna y la adopción de un régimen de créditos de aprendizaje, constituyendo una paradoja que ella tiene lugar entre los decisores de política pero, se conduce como si fuese un foro académico.

Respecto a los resultados hay poca actividad en el frente de la relevancia de los estudios y currículos, de la pertinencia de los certificados, del control de calidad y del valor agregado por los programas, etc., salvo en cuestiones puntuales como la idea de tener acreditación obligatoria de algunas carreras y el movimiento hacia la obligatoriedad de los exámenes finales en Medicina y Pedagogía. Los temas de empleabilidad están subatendidos y al igual que antes, hay escasa atención por la educación vocacional y por el uso de NTIC en la educación superior pudiendo concluirse que en este plano de la formación de capacidades, hay un desordenado avance en algunas líneas, proliferación de enunciados y controversias en otras, y poca implementación en general.

### Conclusiones.

Frente a la interrogante planteada en este seminario en torno a la caracterización de la agenda de políticas en educación superior, pueden establecerse las conclusiones siguientes:

- Propiamente no hay una agenda que conduzca una transformación de la educación superior ni tampoco existe una visión o una estrategia de largo plazo o una carta de navegación.
- Hay una intensa polémica, disputa, por poner temas en la agenda pública y empujarlos hacia la agenda de la decisión.
- La agenda de decisión, sin embargo, está copada por los asuntos nacidos de conflictos, crisis, presión de actores, reclamaciones coyunturales y acciones defensivas y negociadoras del gobierno.
- De modo tal que la agenda de implementación está dominada por estos últimos asuntos y aparece, en consecuencia, inevitablemente desordenada, discontinua, ambigua, ruidosa y adversaria.
- Con todo, las decisiones e implementaciones han adquirido una doble faz de continuidad y profundización en cuanto a aumentar el gasto público y ampliar o fortalecer regulaciones.

## Agenda Legislativa: Constitución, tensiones y agenda actual.

José Julio León

Una de las distinciones más difundidas del análisis político, creo que es de utilidad aquí, es la que efectuó Bruce Ackerman, sugiriendo que las sociedades tienen dos tipos de momentos: momentos normales y momentos constitucionales. En los primeros, es decir en los momentos normales, las sociedades se desenvuelven bajo un sistema claro de reglas y la deliberación que entonces llevan a cabo sus miembros es relativa a cómo cumplir esas reglas. En los momentos constitucionales, en cambio, los miembros de la sociedad discuten el sentido de la propia asociación, cuáles son sus objetivos y se disponen, entonces, luego de esa deliberación, a redactar nuevas reglas.

Creo que vivimos –extendiendo un poco el concepto– un “momento constitucional” en lo relativo al derecho de la educación superior. Las bases mismas del sistema son las que parecen estar ahora en discusión.

Eso se debe en gran parte, creo, al déficit de legitimidad democrática que presentan esas bases y a su falta de adecuación a los cambios que ha vivido la sociedad y el propio sistema de educación superior (diversificación, masificación, mayores demandas sociales).

### El “pecado original”:

La arquitectura del sistema –que se mantiene hasta ahora– fue diseñada y aprobada entre 1980 y el 10 de marzo de 1990, esto es, en dictadura: En efecto, el DFL N° 1 de 1980, de Educación<sup>24</sup>, establece normas sobre la creación de universidades privadas. El DFL N° 5 de 1981, de Educación<sup>25</sup>, consagra normas para la creación de Institutos Profesionales. El DFL N° 24 de 1981, de Educación<sup>26</sup>, establece normas para la creación y disolución de Centros de Formación Técnica.

El 8 de marzo de 1990, se publicó la ley 18.956, que reestructura el Ministerio de Educación y fija las funciones de la División de Educación Superior. El 10 de marzo de 1990 fue publicada en el diario oficial la ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que crea el Consejo Superior de Educación y establece las bases del sistema de acreditación.

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1981.

<sup>25</sup> Publicado en el Diario Oficial de fecha 16 de febrero de 1981.

<sup>26</sup> Publicado en el Diario Oficial de fecha 16 de abril de 1981.

En materia de financiamiento, los principales aportes hasta hoy, AFD, AFI (el que más ha decrecido en importancia), Crédito Universitario y Fondecyt, tienen su origen en el mismo período<sup>27</sup>.

Los avances –importantes– de los gobiernos de la Concertación, son apenas “correcciones al modelo”. Hay, nada más, dos momentos legislativos importantes:

- 1994, ley 19.287, establece el FSCU (modifica la ley 18.591), énfasis “solidario” y ley 19305, elección de Rector<sup>28</sup>
- 2005, ley 20.027, CAE y 2006, ley 20.129, sistema nacional de aseguramiento de calidad<sup>29</sup>

A ello se suman los fondos creados por Ley de presupuesto.

No es del caso analizar aquí las razones de esta “resistencia al cambio” del sistema de educación superior durante largos 20 años (sobre-interpretación de la garantía constitucional de libertad de enseñanza; “veto” legislativo de la oposición al tratarse de una ley orgánica constitucional política de consensos y “cultura de expertos”, etc.).

Ahora el foco de análisis es la agenda de políticas públicas de educación superior del actual Gobierno, un gobierno de derecha que, sin embargo, ha propuesto los cambios más radicales desde la implantación del modelo.

Ensayando alguna teoría, podríamos decir que lo que ha pasado, movimientos sociales –en términos amplios y que, para ser precisos, comienzan en 2006 y motivan la LGE– es que se ha producido un tránsito desde una concepción formal de la participación –“como concurrencia”– hacia una “participación deliberativa” con un mayor debate en la esfera pública (Peña, 2003). Esto quiere decir un decaimiento de los expertos y un rol más preponderante del Parlamento. El ciclo ya no es expertos-Presidente-Mensaje-discusión parlamentaria-ley, sino movimiento-debate público-Mensaje-discusión p./ajuste de la propuesta-ley

<sup>27</sup> DFL N° 4 de 1981, de Educación, que establece normas sobre el financiamiento de las instituciones de educación superior, y contempla dos aportes institucionales de libre disponibilidad: (a) En su Artículo 2°, Un aporte fiscal directo (AFD), asignado fundamentalmente de acuerdo a criterios históricos (proporcional al que cada universidad recibía el año 1980) y (b) En su Artículo 3: Un aporte fiscal indirecto (AFI) distribuido según el número de alumnos, de entre los 27.500 mejores puntajes de la P.A.A., que cada institución de educación superior lograre matricular en alguna de sus carreras. Modificado en 1988 por ley 18.768. Paralelamente, se crea un sistema de crédito fiscal universitario (la Ley 18.591 de 1987 crea luego el Fondo de Crédito Universitario), y un sistema competitivo para el financiamiento de proyectos de investigación científica y tecnológica (FONDECYT).

<sup>28</sup> Antes, en 1993, leyes 19239 y ss. Crea UTEM y Universidad de los Lagos

<sup>29</sup> Se concluye en 2009, con ley 20.370, LGE, que sustituye CSE por CNED.

Lo otro que ha ocurrido es un cambio en la interpretación que los Tribunales hacen de las normas, en especial la relación (ahora una cierta prioridad) entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Las normas son –no los textos ni el acto de autoridad que los produce– sino el significado que se les asigna cuando son aplicadas para resolver problemas en la sociedad. Por eso, son modificadas por vía formal y también por esta otra vía.

Veamos los proyectos presentados por la actual administración y reflexionemos acerca de sus causas y motivaciones:

### I. Leyes aprobadas recientemente sobre financiamiento:

1. Ley N° 20.630 que modifica el D.L. 824. “Reforma Tributaria para la Educación”.
2. Ley N° 20.634 que modifica la Ley N° 20.027, estableciendo beneficios a los deudores del Crédito con Aval del Estado (CAE).

\*Claramente estos temas fueron puestos en la agenda pública primero por los estudiantes, antes de formar parte de la agenda de Gobierno.

### II. Proyectos de ley en trámite (mensajes del Ejecutivo):

1. Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior. Su antecedente más inmediato, me parece, son dos mociones parlamentarias que regulan (una de ellas prohíbe) los contratos entre universidades y entidades relacionadas; así como la comisión investigadora de la Cámara de Diputados.
2. Proyecto de ley que establece un Sistema Único de Financiamiento para la Educación Superior. Este proyecto, que saca a los bancos y crea un sistema de crédito estatal –aún para los casos en que sería más eficiente la gestión externalizada– es una respuesta a demandas estudiantiles, comisión de expertos mediante.
3. Proyecto de ley que modifica el sistema de acreditación. Acá, aunque también hubo consulta a expertos, claramente entró a jugar otro fenómeno, que tiene que ver con un cambio de sentido de las reglas, anterior al cambio formal, que se llama “judicialización” (y que ha tenido efectos importantes en otras áreas como salud y medio ambiente).

Lo que no está claro –eso queda para la reflexión que sigue– es si esto responde a una convicción política del Gobierno –un cambio radical de los principios que inspiraban al sector mientras fue oposición– o ha sido un recurso más bien pragmático, para

eludir el conflicto. Si hay una función de gobierno o dirección de la agenda (con un “horizonte de sentido, o una proyección de hacia dónde se quiere orientar el sistema) o una mera administración de políticas que surgen reactivamente a las demandas del entorno.

Lo que sí está claro es que las cosas ya no son como en la época de Churchill, a quien se le atribuye la famosa analogía entre las leyes y las salchichas: “no querrás saber cómo se producen”... Ahora, el proceso de formación de las PP es tan importante como las políticas mismas, y es un elemento clave para su análisis.

## Agenda: La relación entre Estado y las instituciones de educación superior.

Enrique Fernández.

Una de las preocupaciones centrales de la reflexión en torno a la educación superior chilena es cómo lograr que esta funcione como un sistema. Es decir, cómo conseguir una articulación de sus distintos componentes que vaya más allá de una suma de partes, actuando con lógicas independientes y diversas.

Esta preocupación no es reciente, sino que ha estado presente en los últimos veinte años y se ha expresado de distintas formas. Solo por mencionar el hito más relevante conviene recordar la Comisión de Estudios de la Educación Superior, conocida posteriormente como “Comisión Brunner”. Creada en 1990, presentó en el año 1992 un proyecto de ley General de Educación Superior, que buscaba reformar el sistema de educación superior desde una perspectiva global. Dicho proyecto fracasó – como después lo haría, en 1996, el proyecto de “ley marco” para las universidades estatales – por falta de consenso político.

Ante los reiterados fracasos (y ante la existencia de otras prioridades legislativas en la agenda de la Concertación) se optó por un modelo de trabajo que luego fue conocido como “el financiamiento como instrumento de política”. Su principal característica era que – resignándose a una regulación principalmente delegada en el mercado – utilizaría recursos económicos para incentivar a las instituciones a lograr ciertos desarrollos juzgados de interés nacional.

Tres fueron las principales condicionantes de esta forma de comprender la política pública. En primer lugar, era el resultado de una componenda política tácita que aseguraba la no intervención directa del Estado y, por lo tanto, no ponía en riesgo la autonomía de las instituciones (por lo demás, las herramientas legales para haber seguido otro camino eran escasas). En segundo lugar, constituía una forma de compensar el subfinanciamiento histórico de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, a través de una serie de instrumentos que asignaban recursos mediante una modalidad concursable y que, por ende, mantenían en gran parte la lógica de competencia que se había impuesto en los años de la dictadura. Finalmente, en su gran mayoría la concursabilidad era simultáneamente voluntaria y restrictiva. Es decir, participaban solo aquellas instituciones que deseaban hacerlo y excluía de gran parte de los recursos al sector privado fundado con posterioridad al año 1980.

De ese modo, se fijaron algunos de los pilares sobre los cuales se ha pensado la relación entre el Estado y las instituciones de educación superior en Chile y, por lo mismo, se ha

articulado la política pública: i) respeto irrestricto a la autonomía de las instituciones, ii) voluntariedad para acoplarse a las políticas públicas, iii) no intervención directa del Estado, sobre todo en el sector privado.

Esta forma de trabajo dejaba, de algún modo, conforme a los principales actores involucrados. Por una parte, el Estado se generaba un mecanismo de intervención y desarrollo de política pública que, al establecer como base el financiamiento, tenía una importante capacidad movilizadora. Por otro, las instituciones se aseguraban que el Estado no intervendría directamente sobre ellas, poniendo en riesgo su autonomía, sino que quedaban libres para acoplarse o no a las iniciativas. El que el financiamiento quedara principalmente restringido al Consejo de Rectores aseguraba que los recursos se destinaran a avanzar en reducir el subfinanciamiento histórico del sector. Por último, la exclusión del sector privado fundado en los años 80 le aseguraba a este que el Estado no se generaría herramientas para intervenirlo, lo que dejaba a estas instituciones el espacio libre para desarrollar su actividad mercantilmente<sup>30</sup>.

Esta forma de comprender la relación entre el Estado y las instituciones de educación superior ha primado durante todo el período que va desde 1980 hasta la actualidad<sup>31</sup>, y explica – en gran medida – la forma cómo se ha entendido y desarrollado la política pública. Tal vez el mejor ejemplo de ello fue la ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, aprobada en octubre del año 2006. Esta combinaba la voluntariedad (aunque condicionaba el acceso a determinados recursos, a los resultados de estos procesos), con los principios de la competencia. Además constituía un modelo de acreditación basado no en estándares, sino en grados de cumplimiento de misiones autodefinidas por las instituciones, y combinaba una compleja relación entre una Comisión Nacional y una serie de agencias privadas, que permitía a las instituciones salvaguardar su autonomía y reducir los niveles de intervención estatal.

Pero más relevante que estas condicionantes específicas de la política pública chilena, es su impacto a nivel global. Es esta forma de comprender la relación entre el Estado y la educación superior la que ha hecho imposible concebirla y articularla como un sistema. Las instituciones han operado –principalmente– como un conjunto de organizaciones autónomas, movidas por diversas orientaciones, en cuya formulación y cumplimiento tiene escasa presencia la agenda de desarrollo nacional y los intereses de otros actores sociales.

Este consenso tácito sobre dichos principios articuladores ha tenido, además,

<sup>30</sup> El ejemplo más emblemático de este rechazo a la intervención del Estado lo marcó la negativa de la Universidad Gabriela Mistral a recibir los recursos procedentes del Aporte Fiscal Indirecto.

<sup>31</sup> Descartando, evidentemente, la existencia de rectores delegados militares en las universidades del CRUCH durante la dictadura del general Pinochet.

otra consecuencia. Ha provocado que la mayor cantidad de discusiones sean eminentemente “técnicas”. Es decir, que se restrinjan a la definición de los posibles mecanismos e instrumentos de “coordinación a distancia”, sus alcances, montos, etc., por sobre consideraciones de otro tipo. Por lo mismo, entonces, las discusiones han sido áridas y han estado dominadas por los “expertos” en educación.

En otras palabras, la discusión se ha restringido a consideraciones que no afectan las bases conceptuales, políticas o sociales de la educación superior, sino que abordan principalmente la tecnología con la que se le pretende administrar. Además, ha hecho aparecer a esta discusión como la única posible y necesaria. En otras palabras, reduce el desarrollo de la educación superior a un problema exclusivamente técnico, en cuya solución los legos difícilmente pueden tener opinión.

Con lo anterior, en ningún caso se pretende afirmar que las discusiones técnicas no tengan relevancia. Al contrario, sin ellas sería inviable una articulación eficiente entre el Estado y las instituciones de educación superior. Solo se quiere insistir en algo que, siendo obvio, ha pasado a segundo plano: las discusiones técnicas en política pública son el resultado de discusiones políticas mayores. Son estas las que definen los horizontes y propósitos de desarrollo de las distintas esferas sociales.

Esta preeminencia de la discusión técnica en torno a la educación superior chilena solo ha sido posible gracias a la ausencia de una discusión política de amplio alcance. Y esta ausencia se explica por la falta de consenso a nivel de las elites políticas respecto al tema. Por lo mismo, la política pública se ha articulado de tal modo que no afecte los intereses estratégicos de los distintos actores, pero sin coordinar estos intereses en torno a un proyecto común, que los encamine a transformarlos en un sistema.

En este contexto, es difícil imaginarse que las iniciativas legales que hoy se encuentran en el Parlamento vayan a ir por un camino distinto. Esto vale – al menos – para los proyectos que en su desarrollo podrían atentar contra los tres principios que conforman el consenso en torno a la educación superior: aquel que crea la Superintendencia de Educación Superior (noviembre de 2011) y el que crea la Agencia Nacional de Acreditación de las instituciones de educación superior (enero de 2013).

Es posible prever que dichos proyectos (y tal vez otros) serán discutidos y resueltos de modo tal que no pongan en riesgo los principales intereses de los distintos actores del sector y, por lo mismo, su discusión se restrinja nuevamente solo a la tecnología de los mismos. Así como en su momento sucedió con la discusión sobre la Ley de Aseguramiento de las Calidades, aprobada en el año 2006.

En el fondo, se podría plantear la siguiente pregunta: ¿qué ha cambiado tanto en la

correlación de las fuerzas políticas y en los intereses de los distintos actores, que podrían llevar ahora a un resultado distinto? O, dicho de otro modo, ¿por qué razón esta vez la discusión sí podría ir más allá de la tecnología administrativa y preguntar por horizontes político-estratégicos de desarrollo nacional, que delimiten horizontes a las instituciones de educación superior, más allá de sus misiones autodeclaradas?

Por lo mismo, ¿por qué razón podría ser esperable que la educación superior chilena funcione como un sistema?

## Agenda: equilibrios en política y el sentido de la autonomía.

Eugenio G. Cáceres

El tiempo verbal gerundio “equilibrando” puesto en el nombre del seminario representa un cierto carácter dinámico, de algo que está en proceso y en esta referencia es un buen reflejo que lo que sucede hoy en la educación superior nacional. Existe una relativa claridad en la identificación de los problemas con un cuasi consenso en sus diagnósticos pero, tal condición de consenso para nada aparece en las alternativas que se proponen para resolverlos, tampoco en las soluciones ya definidas o en las que están en proceso de aprobación parlamentaria o en otras instancias.

Dos referencias generales que interesa destacar como marco del breve análisis posible de realizar en el corto tiempo disponible.

Una de ellas se vincula al entendimiento de “política pública” en torno a la educación superior reconocida en su multidimensionalidad y validada como un asunto público que es bien público con valor público: el concepto de “lo público” ya no es el simple sinónimo de “lo estatal” sino que lo trasciende e integra la participación del estado y de la sociedad civil y se conjugan en él los esfuerzos estatales y privados que se aplican en su ejercicio y desarrollo.

La otra se liga al esquema general en que puede insertarse el análisis configurado por la trilogía de elementos constituyentes del aún no implementado ni formalizado Sistema de Educación Superior acerca del cual aún subsiste la interrogante vigente desde los 80 en torno a si se pretende una coordinación institucionalizada o una coordinación sin coordinador: “la función” como tarea cultural en relación al medio social en que se inserta y sus actividades consecuentes, “la estructura” ligada a las instituciones, personas o actores y a los recursos económicos y físicos y “la forma” relacionada con los conceptos de regulación e institucionalización del conjunto de entidades.

El listado de soluciones entregadas y respaldadas jurídicamente que se consigna en el documento base- estudio (*Informe sobre Agenda Política en Educación Superior*, de Julio Henríquez), señala con claridad que con distinto énfasis y con diversos marcos políticos contingentes, en los más de treinta años de desarrollo del nuevo entendimiento de la educación superior planteado en los inicios de los 80, abarca el completo espectro de los temas referidos a tal trilogía (institucionalización, actores, mecanismos reguladores, acreditación, financiamiento, modalidades de admisión, ayudas estudiantiles, actores entre muchos otros). Sin embargo, tales disposiciones legales no se insertan en una visión integral que asegure armonía y consistencia entre

ellas, incluso a veces con severas contradicciones y, en otros casos, con manifiesto mal uso y aplicación que enredan todavía más el actual panorama y obligan a reaccionar con planteamientos de posibles soluciones que tampoco contribuyen a clarificar el marco regulatorio en que se ejerzan de modo adecuado, las tareas propias de la educación superior.

En este contexto, cabe destacar la plena autonomía como característica básica y necesaria para la adecuada gestión académica y administrativa de las instituciones de educación superior y como factor que posibilita el cumplimiento de sus objetivos culturales y sociales, así como el de las organizaciones en que ellas participen, como real ejercicio de libertad desde y para un saber, materia prima de su trabajo con carácter universal. Se tiene presente que la persona humana puede ejercer la mejor posesión de las cosas, espirituales y materiales, a través del conocimiento y también el sentido de generar una auténtica igualdad de oportunidades, en cantidad y calidad, con el claro propósito de formar buenos ciudadanos.

En el caso de las instituciones de educación superior su principal tarea como parte del proceso global educativo, es la del trabajo con el saber: crearlo, ordenarlo, sistematizarlo, enseñarlo, aprenderlo, divulgarlo. A su vez el tratamiento del saber al interior de las instituciones de educación superior depende en parte importante de los requerimientos originados en su contexto social: son distintas las demandas a las entidades que condicionan la formación de recursos humanos para el trabajo que a una que trata de centrar su actividad en la generación y transferencia del conocimiento.

Este trabajo con el saber les fija también una misión ligada a la sociedad pues en torno a él podrán determinarse sus funciones y para ello requiere de cabal autonomía la que en el caso de la educación superior, no se vincula con una cuota de poder que se entrega desde los niveles centrales, sino que con el saber cómo el elemento más propio que ellas manejan. Se es más autónomo en tanto más se sabe y es esta jerarquía del saber la posibilita la generación de organizaciones o de estructuras, a nivel de las instituciones y de su conjunto, como bases sobre las cuales operar una determinada modalidad de acreditación fundamentada en procesos de autoevaluación.

El modo en que las instituciones de educación superior colocan su saber a disposición de la sociedad es mediante una tarea intelectual realizada con afán de servicio para lo cual requiere autonomía. No la autonomía como un fin en sí misma, ni como aquello que protege de normas o restricciones generando aislamiento, sino como el factor que posibilita una rica convivencia con otras instituciones sociales, educacionales o no, en armonía y permanente intercambio con ellas, por haber establecido su propio régimen interior y haber definido su libertad, esto es, donde terminan sus derechos e inician sus deberes.

Sin duda, la autonomía tiene múltiples y diversas dimensiones. Desde luego, la expresada la expresada en el DFL N° 1/80 del Ministerio de Educación (1980) y que recogen, posteriormente, la LOCE (1990) y la LGE (2009), que señala que “se entiende por autonomía el derecho de cada universidad a regir por sí misma, en conformidad con lo establecido en sus estatutos, todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa”. En lo académico, potestad para decidir acerca del cumplimiento de sus funciones básicas, docencia, investigación y extensión; en lo económico, disposición plena de sus recursos; en lo administrativo, organización de acuerdo a lo que establezcan sus estatutos y leyes.

También se plantea hoy la necesaria idea de una “autonomía responsable”, concepto que estima conciliar la regulación que la sociedad a través del estado pudiera o debiera ejercer con la independencia y libertad con que las instituciones puedan desarrollarse. Un proceso de regulación establecido de común acuerdo entre los agentes estatales y privados en el contexto y que respete la “autonomía responsable” de las instituciones, representa el derecho de la sociedad de “publicitar” y “transparentar” su desempeño.

El desarrollo cuantitativo y cualitativo de la educación superior tenido en las últimas tres décadas, establece a la acreditación casi como una obligación social. Su actual dimensión en términos de cobertura estudiantil y de recursos académicos y administrativos, financieros y materiales que implica su ejecución global, hacen estimar como necesaria la existencia de mecanismos reguladores que apoyen su credibilidad pública como elemento relevante del desarrollo nacional. Se requiere hoy, por una parte, de una adecuada supervisión, no la simple fiscalización, que garantice que los diversos títulos, grados y certificaciones que entregan las entidades de educación superior realmente correspondan a los estándares de calidad que la propia sociedad exige y requiere para el adecuado comportamiento científico, profesional y técnico y por la otra, la disponibilidad amplia de información validada acerca del servicio educativo cuyos méritos o deméritos no son, en lo general, de evidente e inmediata apreciación y que compromete inversiones significativas de tiempo y de recursos. Además, la acreditación ayuda a la medición de la rentabilidad social de las importantes inversiones que hacen el estado y los particulares en la educación superior nacional, además ligada por actividad y por historia al sector de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Se ha planteado la recientemente como posible solución a los problemas y dificultades identificadas en la Comisión Nacional de Acreditación el envío del proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Acreditación y establece un nuevo sistema de acreditación. En esta oportunidad y en función del breve tiempo disponible, más que referirse a sus propuestas específicas interesa analizar su marco conceptual y precisar si la propuesta es consistente con las características básicas de los procesos de acreditación.

En primer lugar, debiera reconocerse a la acreditación como una manera de concebir la acción educacional basada en la libertad, única posibilidad real para un auténtico desarrollo de la persona humana y que, al igual que la educación, busca el sentido de excelencia como permanente aspiración y se expresa en su aspecto formal, en un tipo de contrato social que como todo convenio, determina derechos y deberes de las partes que concurren a su establecimiento.

Asimismo, vale destacar la voluntariedad con que debe funcionar el sistema, en especial, una vez que las entidades han logrado la plena autonomía y no tiene entonces sentido alguno, el definir requisitos como la obligatoriedad que se postula que transforma la acreditación en algo compulsivo, desvirtuando sus propósitos y su apreciación por parte de la comunidad. La obligatoriedad que se propone en el proyecto que se comenta en nada contribuye a preservar esta característica básica de la acreditación y deja de lado el que la confianza social en esta modalidad debe ganársela ella misma con su adecuado comportamiento al que se puede contribuir y cuidar.

En este contexto, si se reconoce como base del trabajo de acreditación la plena autonomía con que cada una de las instituciones de educación superior debe manejarse, es evidente que los organismos que asumen el rol de acreditar, también debieran ser autónomos. Según esto, la existencia de un organismo autónomo que actuando en base a su saber, otorgue una determinada certificación teniendo en cuenta lo que cada institución ha definido como identidad a través de su propio proceso de autorreflexión asistida por elementos externos, se convierte en un elemento también sustantivo de un proceso en el cual el elemento de información es relevante en términos de ser la efectiva base de decisión que los actores del sistema requieren para su correcto comportamiento. La amplia difusión de la información sistemáticamente recolectada y elaborada, posibilita la incorporación de la comunidad interesada en el proceso de regulación y la aplicación de un régimen de acreditación colabora en ella y en este aspecto quizás no se vislumbran en el proyecto propósitos específicos.

En general, la acreditación se vincula a los conceptos de evaluación y de regulación. Se acredita conforme al seguimiento cercano de las actividades institucionales y a la ajustada apreciación y valoración realizada por agentes internos y externos, con el objetivo principal de generar información acerca de su calidad relativa colocando tal situación en un punto de controversia no fácil de resolver entre el enfoque centralista que busca la concentración de poder y la estructuración de mecanismos. Lo mismo en la correspondiente burocracia para su operación y las posibles soluciones de carácter privado y sus modos de regulación automática o su complemento equilibrado que reconozca, en su base, la autonomía institucional como elemento significativo del ejercicio de su tarea intelectual con afán de servicio a su medio socio-cultural.

La autonomía que involucra aspectos académicos, económicos y administrativos, es el factor que posibilita la convivencia con otras instituciones sociales con base en su propio régimen interior y en la definición de su propia libertad y por ello la modalidad de acreditación que así lo reconozca, debiera ella misma ser independiente y ajena a cualquier intervención e interferencia y tener al saber en su entendimiento social como relevante referencia pues es éste quien otorga la auténtica y real autonomía. Como ya está mencionado, se es más autónomo en tanto más se sabe. También cabe señalar que una modalidad de acreditación conlleva, además de la autonomía, ciertos elementos de consenso y otros de revisión y que la experiencia nacional (examinación y posterior acreditación) representa la aplicación de una excesiva revisión y escaso consenso y autonomía y no se aprecia en el proyecto de ley que se pretenda una amplia autonomía, mucho consenso y mínima revisión.

Por otra parte, otros componentes del proceso de acreditación que se enuncia en el proyecto de ley que se comenta, no consideran el que, necesariamente, una modalidad de acreditación debiera ser ejercida por “pares” en todas sus instancias de participación y de decisión pues así se garantiza el real mejoramiento de las formas de trabajo que les son más propias a las instituciones de educación superior y el que se tenga al saber cómo auténtico parámetro de referencia en su evaluación. Tampoco el que si se quiere cautelar como mecanismo regulador válido para la educación superior chilena, la acreditación debiera ser permanente y tener amplia cobertura en lo institucional y en lo programático, aunque sea de gradual aplicación pero, no ser utilizado como instrumento o base de decisión para definir medidas de asignación de recursos que trascienden su campo de acción fundamental.

Finalmente, interesa solo enunciar algunos de los problemas de la educación superior nacional que no tienen aún elementos de equilibrio en sus soluciones, aun cuando en algunos de ellos -al menos- existen propuestas de alternativas de acciones que los resolverían. Entre muchos otros, la precisión del concepto de “lo público” con que se la caracteriza; la necesaria articulación horizontal y vertical entre las instituciones que, obviamente, requiere de una previa y precisa definición de los tipos institucionales; el entendimiento de la integralidad del posible y necesario sistema en términos de la concurrencia de todas las entidades y su consecuente institucionalización y gobierno; las relaciones con el sector de la Ciencia, Tecnología e Innovación que hoy analiza una Comisión Asesora Presidencial; los regímenes de admisión; los regímenes de exámenes nacionales de egreso con carácter vinculante a la incorporación al mercado laboral con negativos efectos en la rigidización de los currícula; la situación de derechos y deberes de los académicos; el diseño e implementación de mecanismos reguladores y de sus correspondientes organismos; el mejoramiento de los instrumentos que se aplican en la elaboración y difusión de la información pertinente y la mejor definición de financiamientos selectivos que sustenten el correcto ejercicio de las tareas propias del sistema de educación superior.

## Parte 3: Ley de presupuestos como instrumento de política pública: límites y posibilidades en educación superior.

### Introducción:

- Papel del Presupuesto Fiscal en la Política de Educación Superior.

### Estudio:

- Informe sobre la Ley de Presupuestos (2003-2013): La política de educación superior desde la chequera.
- Anexo: Gasto público en educación superior (2003-2013)

### Discusión:

- Ley de presupuestos y prioridades: Comentarios sobre el ajuste de problemas, alternativas y soluciones.

## Introducción: Papel del Presupuesto Fiscal en la Política de Educación Superior<sup>32</sup>

Andrés Sanfuentes

### El Presupuesto Fiscal

No cabe duda que el Presupuesto anual es el principal instrumento que tiene el Gobierno para ejecutar la Política Fiscal. Se le puede describir como la forma de ejecución financiera de las políticas públicas, aunque no sea la única expresión de una política, ya que hay definiciones y normas que no implican gasto público.

En general, las regulaciones de un mercado establecen una serie de normas que afectan las interrelaciones de los distintos agentes entre sí. Por ejemplo, en la Educación Superior (ES) se puede mencionar una serie de materias que se encuentran pendientes de resolución, tales como las tareas y atribuciones de una futura Superintendencia de ES; los cambios en la composición del Consejo de Rectores; así como en el Gobierno de las universidades estatales; la apertura y cierre de establecimientos, sedes y carreras; la duración de los estudios; el sistema de acreditación; y la determinación de los aranceles son ejemplos de aquello.

El Presupuesto Fiscal es la concreción financiera de la asignación de los recursos del Estado, reflejando las prioridades que han sido aprobadas y la temporalidad con que se implementarán las medidas acordadas.

En el proceso presupuestario existen límites de toda índole, partiendo por la determinación de la cuantía de los fondos que deben asignarse entre las diferentes alternativas. La preparación previa se debe iniciar con la cuantificación de una variable exógena: establecer los ingresos con que contará el Fisco para el año próximo, los cuales dependerán principalmente del régimen tributario existente, el cual estará en función de la situación económica general del país ya que, por lo general, la estructura tributaria experimenta pocos cambios en el corto plazo. Por lo tanto, la mayor parte de los ingresos fiscales se deciden en otra instancia, mediante normas de mediano o largo plazo, rara vez en el proceso presupuestario.

El segundo elemento es la determinación de la política de balance fiscal; por ejemplo, en Chile la meta del déficit o equilibrio estructural que se desea y, por lo tanto, las prioridades de endeudamiento o ahorro que se espera para las cuentas fiscales. El

<sup>32</sup> Este texto fue originalmente presentado en un seminario organizado por el Observatorio de Aequalis, el 17 de enero de 2013. Una versión preliminar fue publicada en el Informe 1034/2013, del Centro de Estudios del Desarrollo.

manejo de las finanzas públicas en el país ha progresado de tal forma que en el último decenio ha podido definir con tranquilidad sus metas, dejando atrás los desequilibrios que fueron habituales en el pasado, e incluso mirar desde la lejanía las penurias que enfrentan las principales naciones desarrolladas.

Ambas variables, ingresos y balance fiscal, determinan el tamaño de los recursos disponibles para el gasto fiscal total del año.

### Inflexibilidades

Una vez definidas las prioridades del Gobierno, se está en condiciones de hacer una propuesta de Presupuesto Fiscal al Parlamento, para su discusión y aprobación.

Habitualmente, se supone que el Gobierno tiene la facultad de proponer al Parlamento un proyecto de ley con plena libertad para proponer la asignación de los fondos disponibles. Ello no es así, por el contrario, tiene pocos grados de libertad para reasignar los fondos hacia otras prioridades o sugerir nuevas iniciativas, ya que los recursos aprobados para el ejercicio anterior requieren de continuidad en el tiempo, pues están comprometidos por más de un año, de acuerdo a normas legales que lo establecieron o por la existencia de programas permanentes. El mejor ejemplo es el gasto provisional, por el cual el Gobierno debe cancelar las pensiones a los jubilados que son responsabilidad del Estado; las subvenciones a los establecimientos educacionales que no se pueden discontinuar; las inversiones en Obras Públicas en proyectos cuya duración supera un año calendario; o las remuneraciones de los funcionarios de planta en las diferentes reparticiones.

A lo anterior se suman las presiones políticas, especialmente parlamentarias, que impiden el término de iniciativas que el Gobierno quisiera suprimir o suspender. En definitiva, los fondos de libre disponibilidad con que cuenta el Ejecutivo cada año para reasignarlos, no son muy abundantes, por lo cual si quiere incrementarlos debe recurrir principalmente al incremento de los ingresos tributarios o al endeudamiento, según sea el caso.

El proceso presupuestario continúa con la aprobación del Congreso Nacional, en que la propia complejidad de la materia ha llevado a la formación de una Comisión Mixta de Presupuesto, encargada del análisis detallado de la iniciativa, lo que permite el despacho del proyecto en un plazo relativamente breve en relación al número y complejidad de las materias.

Debe recordarse que en materia de gasto fiscal el Parlamento no tiene iniciativa de gasto, sino solamente puede aprobar o rechazar las propuestas del Ejecutivo. Esta

norma, aprobada durante el Gobierno del Presidente Frei Montalva, es un logro fundamental del país, ya que ha permitido mantener la disciplina fiscal en los últimos decenios. De aprobarse la propuesta de algunos parlamentarios, que desean tener el derecho de proponer incrementos en los gastos fiscales, significaría un retroceso gravísimo en la legislación financiera de Chile.

### Presupuesto Fiscal y Políticas Educativas

La Política Educacional que ha definido el país constituye el marco de referencia para la confección y aprobación del presupuesto anual. Ella es la que define los objetivos de largo plazo que sigue el país y la correspondiente estrategia para lograrlos.

Esa política determina la estrategia que se concreta en el Presupuesto. Para ello debe entrar en competencia con los otros objetivos que conforman un programa de Gobierno y que plantean exigencias en materia de gastos en otros campos como ser Salud, Vivienda o Defensa.

La política también establece las preferencias gubernamentales al interior del sector Educación, en que también deben compararse las prioridades en el nivel preescolar, preuniversitario o el desarrollo de la Ciencia y Tecnología (CyT).

La ley de Presupuestos es anual, lo que la lleva a tener un sesgo de corto plazo y coyuntural, lo cual tiene influencia en la política sectorial, que necesariamente debería tener una visión con mayor perspectiva en el tiempo.

Un tema que se ha señalado con frecuencia es el uso de la ley para establecer normas de diferente tipo, que terminan reemplazando o modificando las leyes permanentes a lo que se suma su uso para regular el sector. La precipitación que genera la necesidad de definir la legislación en plazos muy breves ha sido cuestionada en la medida que se ha ido utilizando en forma cada vez más frecuente a través de los años.

Una de las consecuencias ha sido el desorden de las normas que se ha generado, debido también a la ausencia de una política clara y de largo plazo que enmarque la discusión presupuestaria, lo cual ha sido la característica en el caso de la Educación Superior en los últimos decenios. Eso se manifiesta en la proliferación de subsidios que se han ido aprobando a través del tiempo, ejemplificada en la proliferación de los Fondos de Desarrollo Institucional.

La variabilidad del contenido de las glosas y de sus montos con el paso de los años, se complementa con la descripción cada vez más detallada que contienen, entrando incluso a aspectos más bien reglamentarios.

Cabe señalar que el proceso presupuestario no se reduce solamente a la tramitación de la respectiva ley. Un aspecto complementario de mucha importancia es la evaluación sistemática de las políticas públicas que realiza la Dirección de Presupuestos, lo cual permite tener antecedentes para reforzar programas y proyectos, modificar sus aspectos débiles o sugerir su supresión. En muchos casos, el mecanismo utilizado para efectuar estas modificaciones es la iniciativa anual que se comenta.

### Ventajas e inconvenientes

La utilización de la Ley de Presupuestos como instrumento de Política Educacional tiene fundamentos. El más importante es la rapidez de la tramitación, lo cual además evita la discusión de fondo de muchas iniciativas en el Parlamento cuando se usa la vía habitual, favoreciendo al Gobierno que plantea la iniciativa. Este camino ve reforzada la llamada “tiranía de Hacienda” en las propuestas legales y su creciente peso en la administración del Estado.

Según el estudio de Tania Hernández, de 35 glosas analizadas en su estudio, “solamente 11 corresponden a aportes que están regulados en una ley distinta a la misma Ley de Presupuestos”. Entre estos ejemplos que se pueden mencionar de asignaciones hechas sobre la base de leyes están el Aporte Fiscal Directo (AFD), el cuestionado Aporte Fiscal Indirectos (AFI) y los créditos estudiantiles.

Según el estudio, en 2003 el 31% de los aportes totales del Fisco a la Educación Superior estaban regulados por la ley de Presupuestos y sus reglamentos. Ese porcentaje subió al 57% en 2013, marcando una tendencia que reflejaba un quiebre en la forma de hacer la política educacional; cabe señalar que entre estos diez años el aporte destinado a este sector creció apreciablemente, en especial en respuesta a las demandas sociales. Es así como los fondos administrados por la ley de Presupuestos y sus reglamentos se destinaron preferentemente a las ayudas estudiantiles, más que a las instituciones que reciben transferencias del Fisco.

El destino de los recursos asignados por la ley de Presupuestos se concentró especialmente en las becas de arancel, que “son el ítem de financiamiento en que más se utiliza las glosas presupuestarias como instrumento de política. En la última década, se fueron agregando cada vez más detalles respecto de los requisitos académicos y socioeconómicos para los alumnos, requisitos de calidad a instituciones y montos máximos de los beneficios a entregar por alumno”.

La tendencia señalada genera inestabilidad en las normas ya que tienen una vigencia muy limitada y están sujetas a los cambios propios de la discusión anual, con las presiones coyunturales que son naturales en normas definidas en esas condiciones,

en circunstancias que los alumnos y sus familias están tomando decisiones que les afectan muchos años por delante. Lo propio ocurre con las entidades docentes que tienen que programar su futuro en condiciones de incertidumbre.

Esta situación no se restringe solo a la docencia, ya que el mecanismo también ha sido utilizado en el campo de la investigación científica. Es así como en “el caso de las becas de MIDEPLAN, ya extintas, se utilizó la ley de Presupuestos como medio para flexibilizar su respectivo Decreto con Fuerza de Ley y también para regular el traspaso de éstas a CONICYT”.

Adicionalmente, cabe señalar la flexibilidad que otorga esta ley para reasignar los gastos ya aprobados, lo cual acrecienta el poder de la DIPRES en la asignación de los recursos fiscales.

### La crisis de la educación superior (ES)

Las tendencias mencionadas se enmarcan en un contexto en que la ES atraviesa por una seria crisis, provocada por los profundos cambios que ha experimentado el país en los últimos 23 años, los cuales no han dado origen a aquellas reformas que den respuesta a las transformaciones.

La ausencia de una reforma profunda de la ES ha llevado a que el sistema esté cayendo progresivamente en dificultades cada vez más complejas, que presenta algunas manifestaciones frecuentes, tales como las movilizaciones de los “pingüinos” en 2006, las manifestaciones estudiantiles de 2011 y el reciente escándalo del Consejo Nacional de Acreditación.

La ES ha seguido funcionando sobre la base de las normativas establecidas en la reforma de 1981, cuyos objetivos buscaron dar un profundo vuelco a la institucionalidad entonces vigente, pasando de un sistema con el predominio de las ocho universidades existentes (estatales y privadas sin fines de lucro) a otro que buscaba “hacerle espacio al sector privado”, que se suponía iba a mejorar el dinamismo y la calidad de la enseñanza, por lo cual fomentó la creación de centros básicamente docentes, hacia los cuales se canalizaron los estímulos gubernamentales.

Por otra parte, se buscó reducir el poder del Estado en la ES, descentralizando las dos principales universidades públicas (de Chile y Técnica del Estado) mediante la creación de las “derivadas” regionales; y reduciendo las atribuciones regulatorias del poder Ejecutivo.

Durante los últimos cinco gobiernos posteriores a 1990, no se realizaron cambios

significativos al “modelo” vigente, acentuando el rasgo mercantil que lo ha caracterizado. En efecto, ninguno de los programas electorales de los candidatos presidenciales propuso cambios de fondo, con lo que la consecuencia fue postergar y dilatar las transformaciones.

Para algunos, de pensamiento de derecha, porque les acomodaba la situación vigente. Para la Concertación, porque una reforma sería generaría la aparición de conflictos entre sus partidarios. Por otra parte, las prioridades gubernamentales han estado en otra parte, en el caso del sector educacional en los niveles inferiores de la enseñanza, desde prebásico hasta media.

## Estudio sobre la Ley de Presupuestos (2003-2013): La política de educación superior desde la chequera.

Tania Hernández

### a. Introducción

La educación superior ha ocupado un lugar central en la opinión pública y en la agenda del gobierno en los últimos años en el país. En respuesta a la demanda por un sistema más inclusivo y eficiente, los distintos gobiernos han impulsado sus políticas de educación superior a través de iniciativas legales así como de aumentos en el gasto público, plasmados en la Ley de Presupuestos de cada año. Aunque es de conocimiento general que el proceso de discusión de estas últimas es fundamental, ya que está en juego el monto invertido en educación superior, hay tal vez menor conciencia que las glosas presupuestarias funcionan también para regular, a veces muy detalladamente, cómo se gastan los recursos y por ende son un instrumento esencial de diseño de política pública.

En la siguiente sección, se analiza la evolución del gasto público en educación superior en la última década, distinguiendo entre los beneficiarios de los aportes, estudiantes o instituciones de educación superior. Luego, se estudia qué partidas presupuestarias están reguladas por leyes específicas o simplemente por la Ley de Presupuestos de cada año, y en qué grado de especificidad están tratados en esta última. Finalmente, para dimensionar el grado de flexibilidad del gasto público respecto de la Ley de Presupuestos, se realiza un análisis comparativo entre la ejecución presupuestaria y los presupuestos originalmente aprobados.

### b. Evolución del gasto en educación superior

#### Ítems Considerados

Para evaluar cómo han variado los aportes fiscales a educación superior entre los años 2003 y 2013, se consideran los principales componentes que se destinan, en el Presupuesto de la Nación, a instituciones o a estudiantes de educación superior. Una lista detallada de estos gastos se puede encontrar en el Anexo.

Para el caso de los aportes para estudiantes de educación superior, se consideran:

- Becas de pregrado y postgrado, nacionales y en el extranjero.
- Créditos: Fondo Solidario para estudiantes de Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores y Crédito con Aval del Estado.

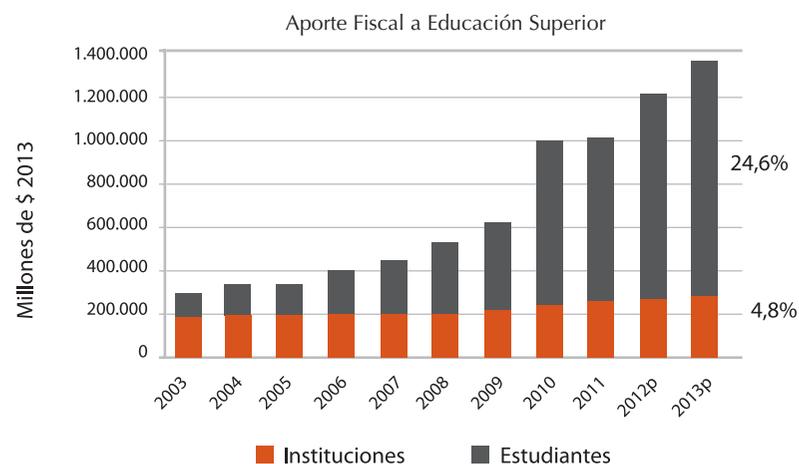
- Ayudas Estudiantiles: distintas ayudas entregadas hoy por Junaeb para estudiantes de educación superior, como son la Beca de Mantención para Educación Superior, Becas Indígenas, Presidente de la República, Subsidio PSU, entre otras.

Respecto de las instituciones, se consideran:

- Aporte Fiscal Directo
- Aporte Fiscal Indirecto
- Fondos de Fortalecimiento Institucional, que incluyen fondos para distintos tipos de instituciones, y con distintos fines, todos relacionados con el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior. Estos fondos incluyen MECESUP, fondos de desarrollo y fortalecimiento institucional, fondos para apoyo a la innovación y a la Educación Superior Regional, fondos basales, Convenio de la Universidad de Chile, incentivo a retiro de funcionarios, entre otros. Además, este concepto incluye financiamiento para gastos corrientes e infraestructura.
- Fondos para Investigación: Se toma en consideración los dos principales fondos para investigación básica y aplicada en universidades, FONDECYT y FONDEF.

### Composición de Aportes Fiscales a Educación Superior

En total, y considerando los ítems previamente descritos, el gasto público en educación superior entre los años 2003 y 2013 ha crecido en promedio un 14.9% anual, llegando a sumar \$ 1.391.291 millones (\$ de 2013) en el presupuesto actualmente en tramitación para el año 2013.



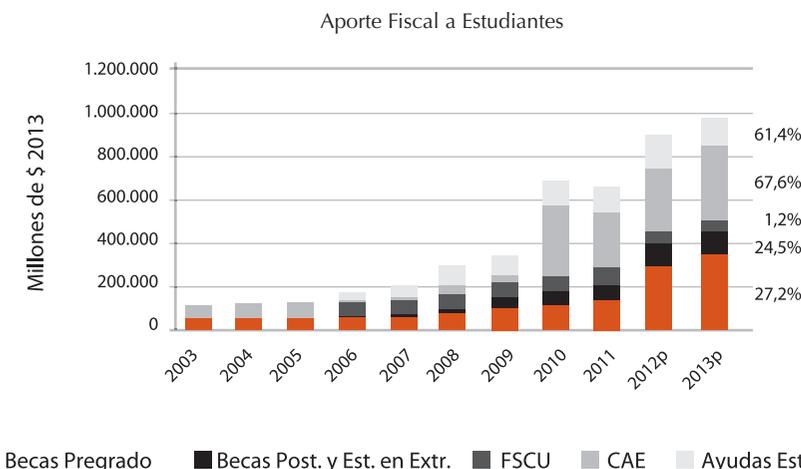
Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: Los porcentajes en el gráfico representan tasas de crecimiento anual del 2003 al 2013

Este crecimiento ha estado impulsado principalmente por el alza en aportes para estudiantes de educación superior, que crecieron un 24.6% anual en promedio durante dicho período, a un ritmo significativamente más acelerado que los aportes a instituciones, que crecieron un 4.8% anual en promedio. De esta manera, los aportes a estudiantes, que representaban un 32% de los aportes fiscales a educación superior el año 2003, alcanzarían un 72.8% de éstos el 2013.

### Aportes Fiscales a Estudiantes

Al analizar más en detalle la composición del gasto en los estudiantes de educación superior, se observa que, de los \$1.013.535 millones que se presupuestan para el 2013 por este concepto, un 48% se destinará a becas -de pregrado y postgrado, nacionales y extranjeras- un 39% a créditos y un 13% a ayudas estudiantiles para educación superior.



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: Los porcentajes en el gráfico representan tasas de crecimiento anual del 2003 al 2013p, salvo para el caso del CAE, que se calcula desde el año 2006.

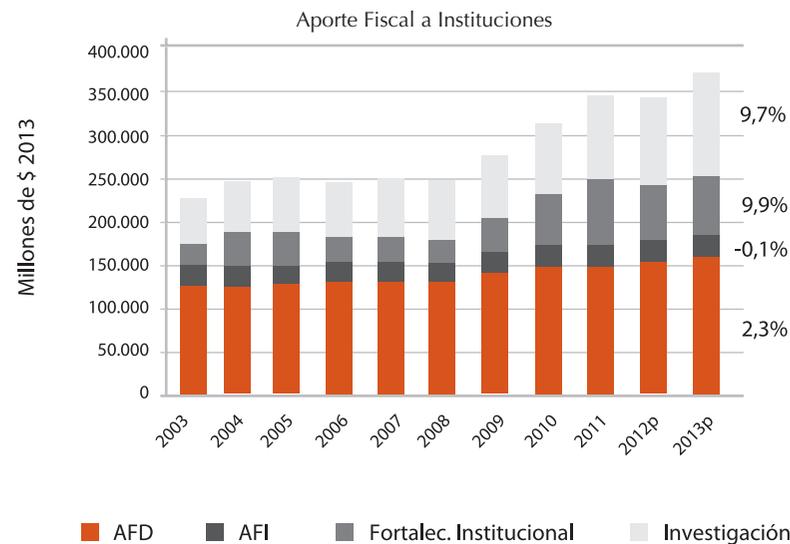
De los \$486.574 millones presupuestados para becas el año 2013, cerca de un 80% corresponde a becas de arancel de pregrado. Ambos tipos de becas, de pre y postgrado, han presentado tasas de crecimiento muy altas en la última década, de 27.2% y 24.5% anual, respectivamente. Estos incrementos se explican principalmente por el aumento en matrícula de educación superior, compuesto en gran medida por personas con mayores necesidades de financiamiento público, y por el reforzamiento a las becas de postgrado y para estudios en el extranjero, luego del lanzamiento del programa Becas Chile el año 2009.

Entre los años 2003 y 2013, los créditos también han crecido de manera importante, alcanzando los \$394.189 millones presupuestados el 2013. La mayor parte de este gasto corresponde al Crédito con Aval del Estado, que presentó un crecimiento explosivo desde su creación el año 2006. El Fondo Solidario, por otra parte, se ha incrementado a un ritmo más lento, de 1.2% real anual, y corresponde a un 18.5% del gasto total en créditos para estudiantes.

Las ayudas estudiantiles también han aumentado aceleradamente, en respuesta al aumento de matrícula de estudiantes de menores recursos en educación superior, a una tasa de 61.4% promedio anual desde el 2003. De los \$ 129.772 millones presupuestados para el 2013, un 79% corresponde a Becas de Mantenición para Educación Superior.

### Aportes Fiscales a Instituciones

Como se mencionó anteriormente, los aportes fiscales a Instituciones de Educación Superior son de menor magnitud y han presentado un crecimiento significativamente más lento que los aportes a los estudiantes, sumando \$ 377.755 millones presupuestados para el año 2013.



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: Los porcentajes en el gráfico representan tasas de crecimiento anual del 2003 al 2013p.

Un 48% de estos aportes está compuesto por el Aporte Fiscal Directo, que se distribuye exclusivamente entre las universidades del Consejo de Rectores, basándose en criterios mayoritariamente históricos. El Aporte Fiscal Indirecto, por su parte, beneficia a todas

las instituciones de educación superior en que se matriculen los 27.500 estudiantes con mejor puntaje PSU. Este aporte ha disminuido en términos reales en la última década, a una tasa de -0.1% anual.

Los distintos fondos de fortalecimiento institucional han presentado una tasa de crecimiento significativa, de 9.9% anual en promedio. La primera alza importante en estos fondos ocurrió el año 2010, en que se invirtieron casi \$22 mil millones en un plan de incentivo al retiro de funcionarios de Universidades Estatales. La segunda alza se dio el año 2011, en que a un aumento de alrededor de \$15 mil millones para planes de fortalecimiento institucional, de los cuales \$ 5.3 mil millones se ejecutaron en el Desarrollo de las Humanidades, Ciencias Sociales y las Artes en Universidades Estatales, se sumaron \$ 11.8 mil millones adicionales para un plan de emergencia para universidades afectadas por el terremoto. Los años 2012 y 2013, los aportes al fortalecimiento institucional de instituciones de educación superior aumentaron \$ 7.3 y \$ 5.3 mil millones, respectivamente (todas las cifras en \$ de 2013).

Finalmente, los aportes a los fondos de investigación han presentado un crecimiento significativo en la última década, en particular impulsados por el aporte a FONDECYT, que representa un 84% de los \$104.273 millones (\$ de 2013) asignados a estos fondos. Los fondos a FONDEF, por su parte, han presentado un nivel más estable, con 2% de crecimiento anual real promedio.

### c. La política desde las leyes y desde las glosas presupuestarias.

#### Aportes regulados solo por la Ley de Presupuestos

De las 35 glosas analizadas en este estudio, solamente 11 corresponden a aportes que están regulados en una ley distinta a la misma Ley de Presupuestos.

#### Aportes a Estudiantes

##### Becas

Becas de reparación (artículo 30° Ley N°19.123)<sup>(1)</sup>

Becas para integrantes de Selección Nacional de Fútbol sub 17 (Ley N°19.249)<sup>(1)</sup>

Becas Mideplan Postgrado Nacionales (Art. 27 Ley N° 19.595)<sup>(2)</sup>

Becas Mideplan Postgrado al Extranjero (D.F.L. N° 22 (Ed.) de 1981)<sup>(2)</sup>

### Créditos

- Fondo Solidario de Crédito Universitario (Letra a) Art.71 bis de la Ley N° 18.591)
- Crédito con Garantía del Estado (Ley N° 20.027)
- Beneficios a Deudores del Crédito con Garantía del Estado (Ley N° 20.634)

### Ayudas Estudiantiles

- Becas de Integración Territorial (Art.56 Ley N° 18.681)

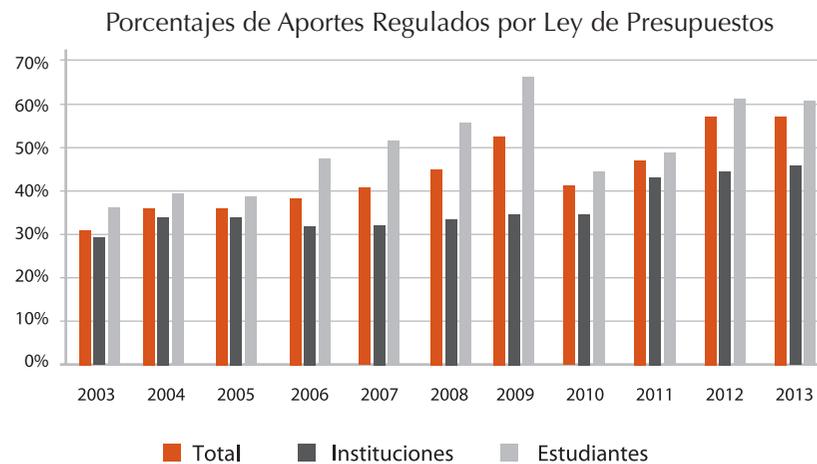
### Aportes a Instituciones

- Aporte Fiscal Directo (Artículo 2° DFL (Ed) N°4, de 1981)
- Aporte Fiscal Indirecto (Artículo 3° DFL (Ed) N°4, de 1981)
- Incentivo a retiro voluntario de funcionarios de Universidades Estatales (Ley N° 20.374)

<sup>(1)</sup> No se consideran separadamente en el análisis, por representar menos del 1% de fondos de becas de arancel de pregrado

<sup>(2)</sup> Las becas Mideplan solo existieron hasta el año 2008. A partir del año siguiente, las becas existentes fueron traspasadas a CONICYT y las nuevas becas al extranjero empezaron a ser entregadas bajo el sistema Becas Chile.

El año 2003, los aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos correspondientes representaban tan solo un 31% de los aportes totales a educación superior, compuesto por un 29% de los aportes a instituciones y un 36% de los aportes a estudiantes. En la última década, estos porcentajes se han incrementado, hasta llegar el año 2013 a un 57% de los aportes totales, lo que corresponde a un 45% de los aportes a instituciones y un 61% de los aportes a instituciones.



Fuente: Dirección de Presupuestos

El porcentaje de aportes a estudiantes regulados sólo por la Ley de Presupuestos experimentó un alza sostenida entre los años 2003 y 2009, impulsada principalmente por becas y ayudas estudiantiles. El año 2010, esta tendencia se revirtió, por el importante aumento en los fondos destinados a la recompra de carteras del Crédito con Aval del Estado (regulado por la Ley N° 20.027). Sin embargo, desde el año 2011 en adelante, el aumento de becas y ayudas contribuyó a incrementar la importancia de los aportes a estudiantes regulados sólo por la Ley de Presupuestos.

Por otra parte, el porcentaje de aportes a instituciones regulados sólo por la Ley de Presupuestos aumentó levemente hasta el año 2010. A partir del año 2011, el incremento de los fondos de fortalecimiento institucional y la disminución de los aportes para el incentivo al retiro de funcionarios de Universidades Estatales (Ley N° 20.374) llevó a que el porcentaje de aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos se incrementara alrededor de 10 puntos porcentuales.

### Especificidad de Glosas

La creciente importancia de los aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos respectivos, motiva a realizar un análisis respecto de qué tan específicas son las glosas referentes a estos aportes, de manera de medir con qué profundidad se está haciendo política mediante la Ley de Presupuestos.

Del análisis detallado de las glosas correspondientes a los gastos asociados a aportes para estudiantes, se concluye que:

- **Las becas de arancel** son el ítem de financiamiento en que más se utiliza las glosas presupuestarias como instrumento de política. En la última década, se fueron agregando cada vez más detalles respecto de los requisitos académicos y socioeconómicos para los alumnos, requisitos de calidad a instituciones y montos máximos de los beneficios a entregar por alumno.
- Para las **becas de posgrado de CONICYT** y los gastos relacionados con **Becas Chile**, en general se hace referencia a los respectivos reglamentos y, sólo hasta el año 2007, se regula el número máximo de beneficios a entregar.
- Para el caso de las **becas de Mideplan**, ya extintas, se utilizó la Ley de Presupuestos como medio para flexibilizar su respectivo Decreto con Fuerza de Ley y también para regular el traspaso de éstas a CONICYT.
- Los créditos del **Fondo Solidario y con Aval del Estado**, ambos regulados por leyes especiales, son escasamente regulados por la Ley de Presupuestos, prácticamente sólo en términos de gastos máximos por ítem.

- La Ley de Presupuestos en general solo regula el número y/o monto máximo a entregar en ayudas estudiantiles y sólo para el caso de las ayudas para la PSU, regula los requisitos de los beneficiarios.

**Respecto de los Aportes a Instituciones:**

- La Ley de Presupuestos no considera regulaciones adicionales para los aportes que ya son regulados por su propio cuerpo legal (AFD, AFI e incentivos al retiro de funcionarios de Universidades Estatales).
- Fondos de Fortalecimiento Institucional: desde el año 2003 a la fecha, las regulaciones establecidas por la Ley de Presupuestos son cada vez más detalladas. Se van agregando distintos tipos de concursos, así como los tipos de institución que pueden ser beneficiarias y requisitos de acreditación de éstas. Incluso desde el año 2011 en adelante, se separan en glosas distintas los fondos para concursos especiales para universidades del Consejo de Rectores de las demás universidades. Dentro de los fondos para Universidades del Consejo de Rectores, desde el 2012 se distinguen algunos fondos para Universidades Estatales. También desde el 2012, para fondos nuevos creados para universidades CRUCH (Basal por desempeño y Fortalecimiento) se introducen algunos criterios para los indicadores de desempeño a ser utilizados en los convenios y criterios mínimos de renovación de los fondos.
- Los fondos de investigación FONDECYT y FONDEF tienen definidos en la Ley de Presupuestos el monto máximo a asignar para proyectos nuevos. Además, ésta establece los gastos de *overhead* de los proyectos FONDECYT.

En conclusión, los aportes en que más se utiliza la Ley de Presupuestos como instrumento de política son las becas de pregrado y los fondos de fortalecimiento institucional, los cuales representan un 33% de los aportes fiscales totales a educación superior. Como veíamos anteriormente, un 43% de los aportes a educación superior son regulados por leyes especiales. Por lo tanto, el 24% restante de los aportes son regulados por normas de rango inferior a las leyes, como reglamentos y resoluciones de los distintos servicios.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Becas</b>		
<b>Becas Pregrado</b>	2003	Monto asignado para cada beca Requisitos generales de nivel socioeconómico y rendimiento académico Requisitos de colegio de egreso Requisito de ser hijo de profesor Requisitos de IES (CRUCH, Acreditación, autonomía) Requisitos de tipo de carrera (pedagogía)
	2004	Por primera vez se habla de quintiles de ingreso
	2005	Se menciona instrumento de evaluación uniforme de nivel socioeconómico Se habla de incompatibilidad entre becas
	2006	Se especifican puntajes mínimos PSU y NEM Se especifica monto máximo de becas compatibles
	2007	Se especifica ranking de egreso de enseñanza media para Beca Excelencia Académica
	2008	Se especifica requisito de tener puntaje nacional/regional PSU para Beca Excelencia Académica.
	2009	Se especifica que arancel de referencia es monto máximo de Becas Bicentenario
	2011	Se agregan puntaje mínimo de ingreso a carrera (Beca Vocación de Profesor)
	2012	Por primera vez se mencionan las becas por su nombre Se especifica monto máximo de cada beca, y para caso de Beca Nuevo Milenio, se divide en tercios los beneficiarios y los montos que éstos reciben. Se introduce Beca de Nivelación Académica, para estudiantes de Programas de Nivelación Aprobados por Mineduc Se agregan criterios de entrega de becas a alumnos nuevos y renovación
	2013	Se agregan becas con criterios especiales para discapacitados en cada una. Se introduce Beca de Articulación para estudiantes egresados de carreras técnicas de nivel superior que continúan sus estudios en carreras profesionales.
<b>Becas Nacionales Postgrado CONICYT</b>	2003-06	Especifica número de becas de doctorado y magíster a entregar.
	2007	Especifica también fondos para postgrados para profesionales de la educación
	2008	Deja toda regulación a Decreto de Mineduc con firma de Minhda
	2009-13	Regula traspaso de Becas Mideplan (nacionales e internacionales) a CONICYT

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Becas Posgrado al Extranjero Mideplan</b>	2003-06	Regula entrega de beneficios parciales, prórrogas para pago y elimina límite de becas especificado en la Ley.
	2007	Agrega a funcionarios de Municipalidades como posibles beneficiarios.
	2008	Posibilidad de incrementar el monto de becas por costo de vida del país de destino.
<b>Becas Postgrado al Extranjero CONICYT</b>	2009 y 2010	Solo hace referencia a Reglamento Becas Chile y límite de gasto en personal.
	2011-13	Introduce límite de gasto en transferencias bancarias
<b>Pasantías Técnicos</b>	2008-12	Solo hace referencia a Reglamento respectivo
	2013	Regula requisitos para beneficiarios adicionales (Formadores de Técnicos)
<b>Becas Idioma</b>	2012	Hace referencia a Reglamento Becas Chile
	2013	Regula requisitos para beneficiarios adicionales (Formadores de Técnicos)
<b>Semestre extranjero BVP</b>	2013	Solo hace referencia a Decreto respectivo de Mindeuc.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Créditos</b>		
<b>Fondo de Crédito Solidario</b>	2003-08	Regula fecha límite para distribución de recursos
	2009	Faculta a universidades a castigar en sus contabilidades los créditos incobrables
<b>Crédito con Garantía del Estado</b>	2006-08	Hace referencia a ley y regula monto máximo de garantía estatal.
	2009-09	Agrega límites de gasto en pago de garantías de egresados, desertores, cesantía y securitización. Estos límites se especifican el 2010 y del 2011 en adelante, no.
	2012	Agrega límites de gasto para financiar incorporación de contingencia al ingreso
<b>Ayudas Estudiantiles</b>		
<b>Becas Mantención ES</b>	2006-13	Hace referencia a resolución exenta que regulará número de beneficiarios y montos. Regula monto máximo a traspasar a Universidades CRUCH para ayudas alimenticias.
<b>Beca Indígena</b>	2005-10	Regula número y monto de becas por nivel de enseñanza (básica, media, superior)
	2011	Deja asignación por nivel al convenio con Corp. Nacional de Desarrollo Indígena
	2012	Regula incompatibilidades con otras becas y asignaciones
<b>Beca Presidente de la República</b>	2003-11	Regula número máximo de becas, hace referencia a Decreto (I) N°1500, 1980.
	2012-13	Regula incompatibilidades con otras becas y asignaciones
<b>Subsidio PSU</b>	2005-13	Requisito generales de escasos recursos de alumnos y requisitos de colegios de egreso (sólo subv. hasta 2008 y colegios particulares pagados desde 2009).
<b>Becas integración territorial</b>	2003-11	Regula número máximo de becas
	2012-11	Regula incompatibilidades con otras becas y asignaciones.
<b>Asistencialidad ES Chaitén</b>	2010-13	Regula tipos de ayudas y hace referencia a decreto respectivo. Regula incompatibilidades con otros beneficios

Aporte a Instituciones	Año	Contenido Glosa
<b>Glosa general</b>	2012	Se introduce la obligación de que las Instituciones de Educación Superior que reciben fondos públicos remitan a Mineduc sus estados financieros y entidades relacionadas.
<b>Aporte Fiscal Directo</b>		No tiene glosa correspondiente
<b>Aporte Fiscal Indirecto</b>	2005-13	Especifica que en vez de PAA se utilizará PSU
<b>Fondos de Fortalecimiento Institucional (gastos corrientes e infraestructura)</b>		
<b>Fondo de Desarrollo Institucional y Mecsup</b>	2003-05	Deja a un decreto de Mineduc criterios y procedimientos de concursos, pero especifica criterios de adjudicación a considerar. Especifica montos para cada tipo de concurso (proyectos de carácter general, asistencia técnica, fondo Banco Mundial) y por tipo de institución (CRUCH, universidades regionales o CFT autónomos).
	2006-08	Se agregan universidades privadas autónomas como beneficiarias para carreras de pedagogía y programas de doctorado. Se introducen requisitos de matrícula mínima de carreras técnicas de nivel superior y experiencia mínima de Universidades en este nivel de formación. Incluye Fondo para Proyectos de Innovación Académica y Convenios de Desempeño experimentales con Universidades Estatales.
<b>Aporte a Instituciones</b>		
<b>Fondo de Desarrollo Institucional y Mecsup</b>	2009	Se incluyen fondos para el desarrollo de Humanidades, Ciencias Sociales y Artes en Universidades Estatales, con máximo a asignar para Universidad de Chile (sólo 2009).
	2010	Se extingue Fondo Competitivo de Proyectos del Banco Mundial y se introducen fondos especiales de fortalecimiento institucional para contribuir a acreditación de CFT e IP.
	2011	Se extingue este ítem presupuestario y se divide entre CRUCH y No CRUCH.
<b>Fondo de Desarrollo Institucional CRUCH</b>	2011	Hace referencia a Decreto N°344 (2010) de Mineduc que lo regula. Incluye fondos para concursos de carácter general; Fondo Competitivo de Proyectos de Innovación Académica; Convenios de desempeño en formación inicial de profesores, innovación académica y fortalecimiento TP; y fondos para desarrollo de actividades de fortalecimiento institucional y coordinación de proyectos de implementación.
	2012	Agrega fondos para el desarrollo de una plataforma de vinculación entre Universidades Estatales y sector productivo.
	2013	Ya no incluye fondos para plataforma de vinculación.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Fondo de Desarrollo Institucional No CRUCH</b>	2011 y 2012	Hace referencia a Decreto N°344 (2010) de Mineduc que lo regula. Incluye fondos para concursos de carácter general; Fondo Competitivo de Proyectos de Innovación Académica; Convenios de desempeño en formación inicial de profesores, innovación académica y fortalecimiento TP; y fondos para desarrollo de actividades de fortalecimiento institucional y coordinación de proyectos de implementación.
	2013	Ya no incluye Fondo Competitivo de Proyectos de Innovación Académica
<b>Apoyo Innovación Educación Superior</b>	2012 y 2013	Requisito de acreditación mínima para convenios de desempeño de producción científica e innovación en áreas de competitividad internacional.
<b>Educación Superior Regional</b>	2012 y 2013	Solo especifica que casa matriz no debe estar en RM y que convenios de desempeño son para potenciarlas.
<b>Fortalecimiento Universidades CRUCH</b>	2012 y 2013	Fondos para el fortalecimiento en el ámbito de infraestructura y apoyo docente para pregrado. Se diferencian montos para estatales y no estatales. Especifica criterios para indicadores de desempeño y renovación de fondos.
<b>Fortal. Calid.Ed TP</b>	2012	Recursos para acreditación de CFT e IP. No se renuevan el 2013.
<b>Basal por desempeño CRUCH</b>	2012 y 2013	Se especifican algunos criterios para indicadores de desempeño y renovación de fondos.
<b>Aporte mejores egresados ed. media</b>	2010	Establece requisitos de acreditación para IES; requisitos de quintil de ingresos, colegio y ranking de egreso de alumno. Contempla aumento de aporte por alumno para IES que presenten plan de apoyo aprobado por Mineduc. Se extingue en años siguientes.
<b>Convenio U. de Chile</b>	2004-10	Especifica plazo máximo para firma de convenio entre U. de Chile y Mineduc y montos mínimos para dos de sus programas.
	2011-13	Dicta la incorporación un mínimo de cupos adicionales para alumnos nuevos con cierto ranking de enseñanza media y colegio subvencionado de egreso.
<b>Incentivo a retiro func U. Estatales.</b>	2010-13	Solo menciona la Ley N° 20.374, para cuyo cumplimiento están destinados.

Aporte a Estudiantes	Año	Contenido Glosa
<b>Fondos para Investigación</b>		
<b>FONDECYT</b>	2003-13	Especifica monto para 1º año de proyectos, % de gastos de overhead, montos para financiar Centros de Excelencia de Investigación Avanzada y fondos para evaluación de proyectos.
<b>FONDEF</b>	2013-13	Especifica requisitos de instituciones que pueden concursar. Deja a Decreto de Educación la regulación del Fondo. Incluye máximo de fondos para proyectos nuevos.

Fuente: Dirección de Presupuestos

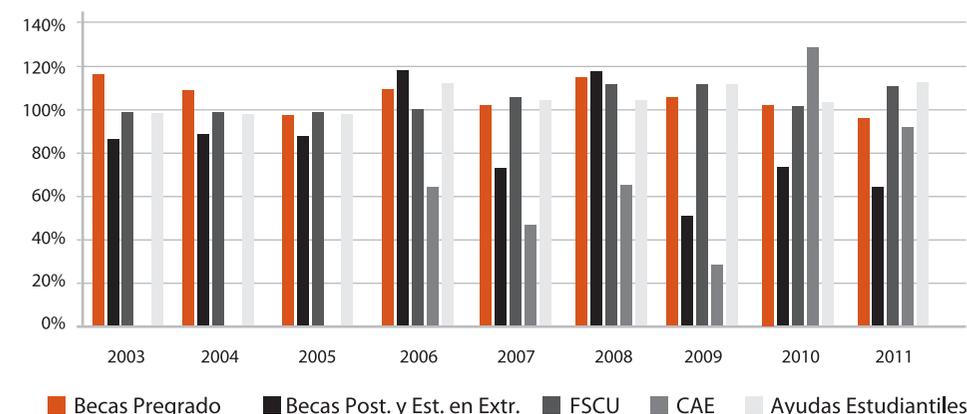
#### d. Presupuesto versus ejecución

El grado de flexibilidad del gasto público respecto de la Ley de Presupuestos se puede medir al comparar la ejecución presupuestaria con el presupuesto, inicialmente aprobado cada año, para los años 2003 al 2011. En general, una sobreejecución coincidirá ya sea con impulsos dados a ciertos programas durante el transcurso del año, o con una subestimación inicial de beneficiarios, y una subejecución se dará cuando se presentan dificultades en la implementación de ciertos programas o un cambio en las prioridades de gobierno.

El menor porcentaje de ejecución del total de aportes a educación superior respecto del presupuesto inicialmente aprobado se produjo el año 2009, con un 90.6%, y el mayor fue el año 2010, con un 106.4%.

Respecto de los Aportes a Estudiantes, la ejecución ha variado entre 83% el año 2009 y el 108.3% el año 2010.

% Ejecución Aportes Estudiantes



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: El porcentaje se calcula respecto del Presupuesto Inicial Aprobado

La ejecución de Becas de Pregrado de cada año ha sido relativamente cercana a lo presupuestado, salvo en el caso de los años 2003 y 2008, en que la ejecución sobrepasó en más de 15% lo inicialmente presupuestado, por la entrega de mayores beneficios que lo esperado.

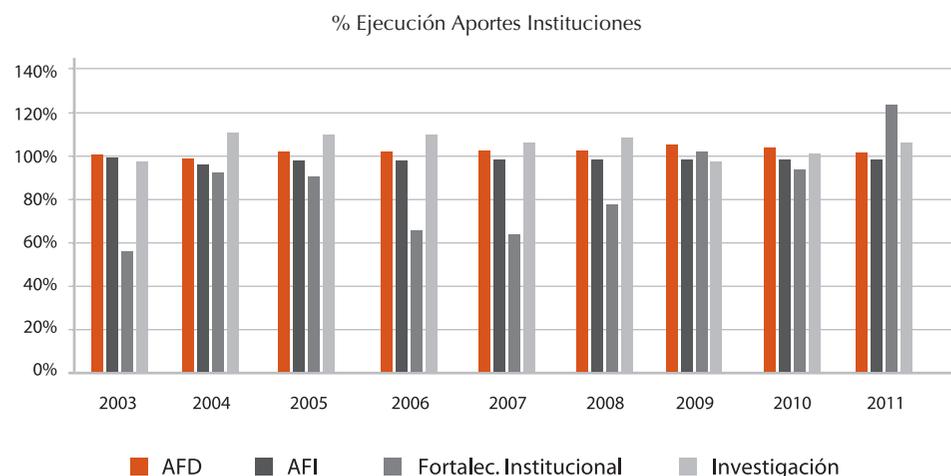
Las becas de posgrado y para estudios en el extranjero, por su parte, han presentado un porcentaje de ejecución variable a lo largo del tiempo. Hasta el año 2005, se tendió a sobrestimar el gasto en las becas de postgrado, en particular las entregadas para estudios en el extranjero. Posteriormente, durante el año 2006, hubo un impulso a las Becas Nacionales de postgrado entregadas por CONICYT, lo que puede haber llevado a una nueva sobrestimación del presupuesto el año siguiente. Durante el año 2008 nuevamente se hizo una reasignación presupuestaria a CONICYT para aumentar las becas de posgrado, al momento en que se daba el primer paso de Becas Chile, las becas para estudios en el extranjero en Australia y Nueva Zelanda. El año 2009, la ejecución bajó de nuevo, sobre todo debido al programa de Pasantías de Técnicos en el Extranjero, que presentó atrasos en su implementación y una escala bastante menor a la inicialmente presupuestada. La subejecución en las Becas Chile (posgrados y otros estudios) continuó hasta el año 2011, debido a atrasos en implementación y a la entrega de un número de becas inferior a la meta.

La ejecución del Crédito Solidario para estudiantes del Consejo de Rectores, por su parte, fue ligeramente por sobre lo presupuestado, en particular para los años 2008,

2009 y 2011. En los primeros años de implementación del Crédito con Aval del Estado, en cambio, se subestimó significativamente el gasto en recompra de carteras. Esta tendencia se revirtió el año 2010, en que hubo que realizar una reasignación presupuestaria para incrementar el respectivo presupuesto en casi 30%, debido a los mayores sobrepresios y costo de recompra de carteras a los bancos involucrados en el sistema.

Finalmente, las ayudas estudiantiles han estado ligeramente por sobre lo presupuestado durante el período analizado. Destaca el año 2006, en que las becas para realizar la PSU aumentaron en más de 800% respecto de lo presupuestado, producto de una negociación con los estudiantes secundarios movilizados ese año. Además, el año 2011 también se reasignaron fondos adicionales por más de 20% sobre lo presupuestado a las Becas de Mantención en Educación Superior.

Los Aportes a instituciones, por su parte, han presentado una ejecución que en total ha variado entre 92.9% en 2003 y 107.5% en 2011.



Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota: El porcentaje se calcula respecto del Presupuesto Inicial Aprobado

El Aporte Fiscal Directo e Indirecto, al estar regulados por leyes que no han sido modificadas en el período, tuvo una ejecución muy cercana al 100% en la última década.

Los distintos fondos para el fortalecimiento institucional de las IES, en cambio, presentan una ejecución más variable. Los años 2003, 2006, 2007 y 2008, éstos presentaron

tasas de ejecución bajas, principalmente debido a que los proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo Institucional/Mecesup no ejecutaron todos los fondos que les fueron asignados. El año 2010, la ejecución de estos fondos fue un 15% por sobre lo presupuestado, sin embargo esto no se vio reflejado en una sobrejexecución del gasto total en fondos de fortalecimiento pues los fondos para el Aporte por Mejores egresados de educación media no se ejecutaron y los fondos para el retiro de funcionarios de universidades estatales se utilizaron un 20% menos que lo que se esperaba. El 2011, la ejecución de fondos para el fortalecimiento institucional estuvo casi un 25% por sobre lo presupuestado, debido a la creación de Fondos para el Fortalecimiento de Universidades del Consejo de Rectores, al uso extraordinario de fondos para un “Plan de Emergencia de Infraestructura por parte de IES afectadas por el terremoto y para el Desarrollo de Humanidades, Ciencias Sociales y Artes en Universidades Estatales,” y a la asignación de fondos para infraestructura de universidades no pertenecientes al Consejo de Rectores, dentro del marco del Fondo para el Desarrollo Institucional.

Finalmente, la ejecución de los fondos para investigación fue cercano al 100%, salvo en el caso de los años 2005, 2006 y 2011, durante los cuales se impulsó el gasto en FONDEF en un 49%, 23% y 20% por sobre lo presupuestado, respectivamente, y el año 2008, en que se incrementaron los fondos asignados a FONDECYT en un 18%.

### e. Conclusiones

El gasto público en educación superior ha presentado un crecimiento acelerado en la última década, a tasas promedio cercanas al 15% anual. Este crecimiento ha estado impulsado principalmente por los aportes a estudiantes, en particular debido al aumento de cobertura de las becas de arancel de pregrado y del Crédito con Aval del Estado. Aunque el total de aportes a instituciones ha sido más estable durante este período, los fondos de fortalecimiento institucional y los de investigación han presentado alzas, sobre todo desde el año 2010 en adelante.

Los aportes a educación superior que son regulados por leyes distintas a la Ley de Presupuesto, son limitados en número y ha tendido a disminuir su importancia en el tiempo, hasta llegar a un 43% del total de aportes. Los principales ítems en este caso son los créditos estudiantiles, para el caso de aportes a estudiantes, y el Aporte Fiscal Directo e Indirecto, para el caso de los aportes a instituciones. Los aportes regulados exclusivamente por la Ley de Presupuestos representan un 61% de los aportes para estudiantes y un 45% de los aportes a instituciones de educación superior.

Del año 2003 a la fecha, algunas de las glosas presupuestarias correspondientes a estos ítems se han vuelto cada vez más detalladas, estableciendo requisitos para los beneficiarios y características específicas de los beneficios entregados, en particular

para el caso de las becas de arancel y para los distintos fondos de fortalecimiento institucional, lo que representa un tercio de los aportes totales a educación superior. Por otra parte, un 24% de los aportes no son regulados por leyes, sino que por normas legales de menor rango.

Aunque en general en la última década el gasto total ejecutado en educación superior ha sido bastante cercano a lo inicialmente presupuestado, la Ley de Presupuestos ha demostrado tener cierto grado de flexibilidad en ítems específicos, en que se ha acudido a reasignaciones presupuestarias ya sea para impulsar programas, responder a eventos no programados, o en caso de atrasos en implementación.

Todo lo anterior **reafirma la importancia que tiene la Ley de Presupuestos y la redacción de ciertas glosas presupuestarias como instrumento de política pública.** La mayor ventaja de esto es la flexibilidad que tiene el Ejecutivo para perfeccionar ciertos beneficios anualmente sin tener que recurrir a tramitaciones más extensas en el Congreso. Sin embargo, esta flexibilidad conlleva la desventaja de que ciertos aportes fundamentales para el sistema de educación superior, como son las becas de pregrado, carezcan de estabilidad en el tiempo y no estén enmarcados en una ley específica, discutida en profundidad en el Congreso, que establezca sus lineamientos generales.

### Anexo – Gasto público en educación superior 2003-2013 (P)

EJECUCIÓN (\$ 2013)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aporte Fiscal a Instituciones	235.857.681	252.065.826	258.894.250	253.377.881	257.006.410	255.517.061	283.223.712	321.174.352	350.516.500	349.737.869	377.755.187
Aporte Fiscal Directo	144.586.155	145.824.144	149.525.023	151.856.413	153.059.458	150.593.499	163.057.286	167.821.079	167.745.729	173.029.447	181.681.627
Aporte Fiscal Indirecto	23.368.637	23.046.305	23.327.590	23.225.955	23.037.480	22.080.465	23.106.840	23.102.714	23.093.700	23.152.670	23.152.670
Fondos de Fortalecimiento Institucional (gastos corrientes e infraestructura)	26.607.856	39.922.586	37.744.974	28.057.619	28.033.476	28.269.008	36.486.877	61.086.645	76.568.369	63.352.204	68.648.004
Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesp	26.607.856	31.044.379	28.911.789	19.257.926	19.310.293	19.908.203	26.099.629	30.376.096	23.128.192	18.802.715	16.090.359
Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesp CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	5.701.029	8.058.306	10.726.906
Fondo de Desarrollo Institucional y Mecesp No CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.644.530	2.644.530
Apoyo Innovación Educación Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.289.060	5.289.060
Educación Superior Regional	0	0	0	0	0	0	0	0	11.236.498	5.289.060	5.289.060
Fortalecimiento Universidades CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	423.125	0
Fortalecimiento Cal Ed TP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12.142.200	17.863.440
Basal por desempeño CRUCH	0	0	0	0	0	0	0	0	5.275.589	0	0
Desarrollo de Humanidades, Ciencias Sociales y Artes	0	0	0	0	0	0	0	0	11.874.325	0	0
Otros (Mejores egresados de media, Plan Emergencia)	0	8.878.206	8.833.185	8.799.693	8.723.182	8.360.805	8.749.444	8.747.881	8.744.468	8.766.797	8.766.797
Convenio U. de Chile	0	0	0	0	0	0	0	245	0	0	0
Incentivo a retiro funcionarios Ues estatales Ley N° 20.374	0	0	0	0	0	0	1.637.804	21.962.423	10.608.268	1.936.410	1.977.852
Fondos para Investigación	41.295.033	43.272.792	48.296.663	50.237.895	52.875.996	54.574.089	60.572.710	69.163.914	83.108.702	90.203.547	104.272.886
Fondecyt	27.497.874	30.603.682	29.697.154	34.562.444	37.896.148	42.068.662	47.011.456	54.338.514	65.357.827	74.010.083	87.422.786
Fondef	13.797.159	12.669.110	18.599.509	15.675.450	14.979.848	12.505.427	13.561.254	14.825.400	17.750.874	16.193.464	16.850.100

EJECUCIÓN (\$ 2013)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012p	2013p
Aporte Fiscal a Instituciones	112.079.639	123.420.944	131.235.270	185.670.237	236.242.240	312.714.333	383.467.608	732.466.9032	714.283.273	917.921.472	1.013.535.333
Becas	46.166.249	45.823.881	45.063.329	66.841.525	88.161.358	115.576.284	175.865.562	26.286.942	245.254.788	445.755.658	489.573.727
Becas Pregrado	35.160.113	35.875.237	35.932.870	55.090.787	70.162.847	88.140.891	122.269.524	149.270.669	173.384.243	337.030.099	391.214.987
Becas Nacionales Postgrado (Mideplan y CONICYT)	5.355.548	4.939.492	4.111.964	6.618.248	9.981.477	18.366.040	42.008.132	41.769.253	31.194.565	45.067.919	39.739.450
Becas Postgrado Extranjero (Mideplan y CONICYT)	5.650.588	5.009.151	5.018.495	5.132.490	8.017.033	8.343.758	9.980.853	30.570.912	38.474.863	57.007.521	52.588.675
Pasantías Técnicas, Semestre extranjero, Becas Idioma	0	0	0	0	0	725.596	1.607.054	4.676.108	2.201.117	6.650.120	6.030.615
Créditos	64.832.222	68.156.631	73.395.281	92.657.562	104.946.067	131.728.615	129.013.931	408.526.991	365.703.119	352.212.282	394.189.320
Fondo de Crédito Solidario	64.832.222	68.156.631	73.395.281	84.023.044	91.226.634	98.402.842	103.243.148	106.156.336	116.067.516	73.279.525	73.059.000
Deudores CAE Ley N° 20.634	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Crédito con Garantía del Estado	0	0	0	8.634.518	13.719.433	33.325.773	25.770.784	302.370.655	249.635.604	278.932.757	310.426.662
Ayudas Estudiantiles	1.081.168	9.440.433	12.776.660	26.171.150	43.134.815	65.409.433	78.588.114	97.652.971	103.325.365	119.953.532	129.772.286
Becas integración territorial	1.081.168	1.090.425	1.209.878	1.175.968	1.187.398	1.429.225	1.615.963	1.822.325	2.245.072	2.643.535	2.643.535
Beca Indígena, Presidente de la República, Chaitén	0	8.350.008	11.140.437	10.765.025	12.640.874	13.491.921	14.872.970	14.950.590	16.564.725	19.419.437	19.706.329
Becas Mantención Ed Sup	0	0	0	10.344.637	25.311.117	45.613.080	57.467.011	75.748.071	79.785.422	92.723.491	102.255.354
Subsidio PSU	0	0	426.345	3.885.520	3.995.426	4.875.208	4.632.170	5.131.984	4.730.146	5.167.068	5.167.068
Total	347.937.320	375.486.769	390.129.520	439.048.119	493.248.650	568.231.394	666.691.320	1.053.641.255	1.064.799.773	1.267.659.340	1.391.290.520

## Ley de presupuestos y prioridades: Comentarios sobre el ajuste de problemas, alternativas y soluciones.

Vivian Heyl

En el país, el Gobierno es quien define y determina políticas públicas en los diferentes sectores y ámbitos, asociadas a una visión de país y modelo de sociedad, de manera de avanzar y contribuir a un mayor bienestar de sus habitantes.

Adicionalmente, en los últimos años vemos que la educación, y en particular la educación superior ha ocupado un lugar central en la opinión pública con una amplia participación de diferentes actores relacionados con la educación superior: las instituciones de educación superior, los estudiantes, los parlamentarios, los políticos y la ciudadanía en general, planteando un conjunto de demandas relacionadas con equidad, calidad, acceso, financiamiento y eficiencia del sistema imperante en el país desde principios de los años 80.

El Gobierno, de modo de responder y llevar adelante el modelo de país y sociedad asociado a su proyecto; y adicionalmente, para responder a las demandas y participación de los diferentes actores, tiene tres instrumentos principales para definir e implementar políticas públicas, siendo éstos: **leyes permanentes, ley de presupuestos y glosas asociadas, y reglamentos** (muchas veces referidos también en glosas presupuestarias).

Es así como vemos que el Gobierno impulsa políticas de educación superior a través de iniciativas legales y de gasto público contenido en la Ley de Presupuesto de cada año. En general, hay menor conciencia, a nivel de la población, de cómo a través de la Ley de Presupuesto y sus glosas se define la política pública, sin necesidad de realizar un planteamiento asociado a un proyecto de mediano y largo plazo, con su consecución e implementación a lo largo del tiempo, a partir de debates, consensos, acuerdos y apoyo de expertos.

Al respecto, Tania Hernández, en el informe de su estudio **“Ley de Presupuestos 2003-2013: La Política de Educación Superior desde la chequera”** analiza por una parte, la evolución del gasto público en educación superior en la última década, distinguiendo entre los beneficiarios de los aportes, estudiantes o instituciones de educación superior; y por otra, qué partidas presupuestarias están reguladas por leyes específicas o simplemente por la Ley de Presupuestos de cada año.

En dicho estudio, plantea que el gasto público en educación superior, entre los años 2003 y 2013 ha crecido en promedio cerca de un 15% anual y que este ha estado impulsado principalmente por el alza en aportes para estudiantes de educación

superior, los que crecieron cerca de un 25% anual en promedio durante el período.

Los aportes a instituciones crecieron aproximadamente un 5% anual en promedio. Así, los aportes a estudiantes, que representaban un 32% de los aportes fiscales a educación superior el año 2003, alcanzarían cerca de un 73% de éstos el 2013.

En cuanto a la regulación de los aportes realizados, el año 2003, solo un 31% de los aportes totales a educación superior están regulados exclusivamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos correspondientes, compuesto por un 29% de los aportes a instituciones y un 36% de los aportes a estudiantes. Estos porcentajes han aumentado, llegando el año 2013, a un 57% de los aportes totales, con un 45% de los aportes a instituciones y un 61% de los aportes a estudiantes. Complementariamente, los aportes a educación superior que son regulados por leyes distintas a la Ley de Presupuestos, son limitados en número y han tendido a disminuir su importancia en el tiempo, hasta llegar a un 43% del total de aportes. Los principales ítems en este caso son los créditos estudiantiles, para el caso de aportes a estudiantes, y el Aporte Fiscal Directo e Indirecto, para el caso de los aportes a instituciones.

A partir de lo anterior, es decir por la creciente importancia de los aportes regulados solamente por la Ley de Presupuestos y reglamentos respectivos, se realizó un análisis sobre la especificidad de las glosas respectivas, de manera de evaluar la profundidad con que se está haciendo política a través de la Ley de Presupuestos.

Se obtiene como conclusión que **los aportes en que más se utiliza la Ley de Presupuestos como política, son las becas de pregrado y los fondos de fortalecimiento institucional, los cuales representan un 33% de los aportes fiscales totales a educación superior.**

Adicionalmente, un 43% de los aportes a educación superior son regulados por leyes especiales y por tanto, el 24% restante de los aportes son regulados por normas de rango inferior a las leyes, como reglamentos y resoluciones de los distintos servicios.

Respecto de las glosas, se observa que algunas se han vuelto cada vez más detalladas, en particular, para el caso de las becas de arancel y para los distintos fondos de fortalecimiento institucional, lo que representa un tercio de los aportes totales a educación superior.

Por tanto, termina reafirmando la importancia que adquiere la Ley de Presupuestos y la redacción de las glosas presupuestarias como instrumento de política pública.

Otra mirada es la que encontramos en el documento de CIEPLAN "Planificación y presupuesto como herramientas de política pública", elaborado por Sergio Granados,

Fernando Larraín y Jorge Rodríguez (2009) donde los autores plantean la importancia que adquieren las tareas de planificación, presupuesto y evaluación, las que pueden transformarse en actividades estratégicas, de interés para los ciudadanos, ya que reflejan la pertinencia y eficiencia de las políticas públicas que a fin de cuentas se espera incidan en el bienestar de toda la población.

Plantean que la planificación, el presupuesto y la evaluación constituyen pilares fundamentales de una administración financiera, con visión estratégica, orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía, de manera eficiente y sostenible. En este sentido **consideran que la planificación, el presupuesto y la evaluación constituyen herramientas fundamentales de política pública.**

En la planificación estratégica se identifican los objetivos prioritarios y las metas a lograr en cierto período por una organización; y con el plan estratégico se definen las actividades y determinan las prioridades presupuestarias de los organismos.

**En el ámbito de las políticas públicas, una adecuada planificación requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad,** con el propósito de orientar la acción del primero para aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, una buena planificación debe evitar que se desarrollen actividades inconexas, sin rumbo y hasta contradictorias; ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación entonces ayuda a prever los recursos necesarios para dar sustentabilidad a las políticas públicas.

Sostienen que en Chile, desde inicios de los '90 hasta fines de la década del 2000, en algunos sectores, la planificación estratégica ha permitido desarrollar importantes reformas, en las cuales se distingue una correcta integración entre planificación y medios. Luego, **el presupuesto está íntimamente ligado a la planificación,** pues esta última debiese darle las directrices para asignar recursos, dentro de un marco global determinado por la política fiscal. Finalmente, los autores sostienen que **la planificación, presupuesto y evaluación forman un conjunto que debe estar integrado para lograr un uso eficiente de los recursos públicos.**

Así, la evaluación y el seguimiento de políticas y programas constituyen los procesos que permiten determinar el grado de consecución de las metas y objetivos planteados en la planificación. Los resultados de la evaluación ex post son importantes para generar una retroalimentación en la formulación e implementación de las políticas públicas, además de contribuir a las etapas de planificación y presupuesto.

Sin embargo, relevan que aun cuando exista un sistema óptimo de planificación, presupuesto y evaluación donde una política priorizada conforme a un plan estratégico,

que cuente con recursos sustentables a mediano plazo, y que esté debidamente evaluada y monitoreada, puede fracasar si no cuenta con amplio respaldo ciudadano. Por tanto, **un adecuado sistema de planificación, presupuesto y evaluación ayudará a contar con mejores políticas públicas, pero no asegurará por sí solo la viabilidad política de las mismas.**

Por tanto, considerar la importancia, de contar con una planificación estratégica que implica tener una visión de mediano y largo plazo, y a partir de ella, la determinación de presupuestos anuales, junto con la necesaria flexibilidad que permiten sus glosas y reglamentos, y con la responsabilidad de realización de evaluación de resultados e impacto a lo largo del tiempo, para dar cuenta de los avances y logros, y también de incorporar correcciones necesarias, no es suficiente. Se requiere, sin duda, de participación, debate y acuerdos con la ciudadanía y los diferentes poderes del Estado.

Conocemos casos de reformas que han sido debidamente planificadas y que han contado con sustentabilidad financiera de mediano y largo plazo. Entre las experiencias positivas se distingue que el denominador común es la existencia de objetivos correctamente alineados con los medios, considerando tanto el financiamiento sustentable como la institucionalidad encargada de su implementación, avalados por leyes permanentes. Tal es el caso de la Reforma Previsional en 2006.

Finalmente, **en Educación Superior se hace cada vez más necesaria la consideración de una Reforma del Sistema instalado a partir de inicios de los '80**, considerando a los diferentes actores involucrados, la gobernabilidad, institucionalidad e instrumentos, entre otros, que tenga carácter permanente y por tanto con derechos y financiamiento garantizados a lo largo del tiempo, avanzando y asegurando mayor equidad, calidad y justicia.



**ÆQUALIS**  
Foro de Educación Superior

 **UDLA**  
TU META ES LA NUESTRA