

UN MODELO DE EQUIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN AL CASO CHILENO

OSCAR ESPINOZA*
LUIS EDUARDO GONZÁLEZ**
Y CARMEN LUZ LATORRE***

Introducción

En Chile, al asumir el gobierno democrático (1990), el sector educación experimentó debilidades en el ámbito de la calidad y la equidad, derivado de una política que en las décadas de los años 70 y 80 redujeron las inversiones en los sectores sociales. Dado que desde el año 1990 el país ha estado gobernado por la Concertación de Partidos por la Democracia (Aylwin: 1990-1994, Frei: 1994-2000, Lagos: 2000-2006, Bachelet: 2006-2010), ha existido cierta continuidad en las políticas educativas centrada en dos grandes ejes: calidad y equidad. El presente estudio se propone analizar la educación superior, focalizando en uno de estos ejes, el de la “equidad”.

Si bien ha aumentado la cobertura en educación superior de un 8% a un 38% en el periodo 1980-2005 (ver cuadro 1), no existe “equidad” en el acceso, permanencia ni en la inserción laboral (Espinoza y González, 2007). Dicho aumento de cobertura se explica por un crecimiento sostenido de la matrícula y del número de instituciones del sistema de educación terciario.

Las personas de sectores desaventajados (por razones socioeconómicas, de género o etnia) que postulan a la educación superior, son las que logran “sobrevivir” a una historia de desigualdades. Por ello, concretar la “igualdad de oportunidades” implicaría no solo facilitar el acceso a educación superior a los que logren terminar la educación secundaria y obtengan un buen rendimiento en la prueba de selección, sino también, generar las condiciones para que los jóvenes puedan desarrollar efectivamente su potencial a través de toda su trayectoria educativa.

* Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación, University of Pittsburgh (2002). Correo e: oespinoza@academia.cl, pirata14@hotmail.com

** Doctor en Planificación y Administración en Educación, Harvard University (1982) Correo e: legonza@netline.cl

*** Doctor en Tercer Ciclo (1982), Université Paris Sorbonne-Paris iv, Francia Correo e: carmenluz.latorre@mineduc.cl
Ingreso: 03/06/08. Aprobado: 11/11/08.

Cuadro 1
Evolución del sistema de educación superior chileno en cifras (1980-2005)

Tipo de institución	1980		1990		2004/2005	
	Número instituciones	Matrícula	Número instituciones	Matrícula	Número instituciones	Matrícula
Universidades del CRUCH	8	118,978	20	108,119	25	229,726
Universidades Privadas nuevas	0	0	40	19,509	38	162,568
Total Universidades	8	118,978	60	127,628	63	392,294
Institutos Profesionales	0	0	81	40,006	47	104,844
Centro de Formación Técnica	0	0	161	77,774	111	62,354
Total Educación Superior	8	118,978	302	245,408	226	559,492
Cobertura sobre población de 18 a 24 años	7.5%		14.2%		38.0%	

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de datos oficiales del MINEDUC.

El estudio persigue los siguientes objetivos:

- Identificar y analizar la política de educación superior impulsada a través del discurso en los cuatro gobiernos democráticos (1990-2010) y su relación con la equidad.
- Identificar y analizar las acciones, iniciativas o programas que se hayan implementado en educación superior en el periodo y su relación con la equidad.
- Generar recomendaciones a partir del análisis sobre las políticas y las acciones realizadas que permitan al Gobierno una mejor articulación de iniciativas en pro de la equidad.

El modelo teórico de equidad e igualdad

El desarrollo de un país no solo está vinculado a la situación económica sino que a su capacidad para lograr que cada uno de los ciudadanos ponga en práctica sus potencialidades. Si bien todas las personas no son iguales al momento de nacer, todas debieran tener los mismos deberes y los mismos derechos de satisfacer todas sus necesidades, lograr las metas que se propongan y vivir en plenitud.

Si bien se reconocen las diferencias y potencialidades individuales al nacer, se asume que las desigualdades generadas por la sociedad (tales como: el nivel socioeconómico, cultural, étnico, político, de género), son inadmisibles como condición predeterminada. Por ello, se plantea que dichas desigualdades debieran ser subsanadas mediante una intervención intencionada compensatoria, a través de políticas públicas y sociales o de acciones afirmativas. Estas intervenciones conducen a la equidad, que supone lograr el desarrollo de las potencialidades de los individuos, respetando las características propias de la identidad de cada persona.

Es así como la equidad en la educación superior, que se funda en el derecho de cada persona a contar con una educación de calidad que le permita desarrollar plenamente su potencial, plantea desafíos al Estado, entre los cuales está el garantizar que todos los individuos puedan alcanzar resultados educativos que les permitan insertarse en el mundo laboral y en el sistema social en igualdad de condiciones y derechos.

Para este trabajo, se conceptualiza el término “equidad” a partir de un Modelo Teórico de “Igualdad y Equidad” (Espinoza, 2002 y 2007) en relación con distintas metas y estadios del proceso educativo, el cual posteriormente se simplifica y adapta para adecuarlo al análisis del caso chileno.

El modelo considera dos ejes de análisis. Por una parte, los conceptos de igualdad y equidad en sus diferentes dimensiones, y por otra, los recursos (financieros, sociales y culturales) y los distintos estadios del proceso educativo (acceso, permanencia, logros y resultados). A partir del cruce de los ejes señalados se generan diversas celdas, cada una de las cuales constituye una meta, ya sea orientada a la búsqueda de la igualdad o de la equidad en sus distintas dimensiones (ver cuadro 2). Para efectos de este artículo sólo se considera lo atingente a la equidad. En relación a este eje de análisis el modelo reconoce tres dimensiones:

- 1) Equidad para iguales necesidades: Implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para garantizar que personas que tengan requerimientos similares, tales como salud, educación, previsión, nivel de ingresos, demandas laborales, etc. puedan satisfacerlos.
- 2) Equidad para capacidades iguales: Implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para que personas con potencialidades similares puedan lograr metas equivalentes en diferentes ámbitos de acción.
- 3) Equidad para igual logro: Implica intervenir mediante distintos tipos de acciones para que personas con antecedentes similares de logros puedan obtener metas equivalentes en diferentes ámbitos de acción.

Los estadios del proceso educativo se refieren a las etapas, avances y condiciones de éxito que dan vida a la trayectoria educativa de un individuo. En tal sentido, pueden distinguirse cuatro estadios:

- 1) Acceso: Es la posibilidad de incorporarse a un nivel determinado del sistema educativo de calidad acreditable. En el caso del acceso a la educación superior se debe considerar tanto a los estudiantes que ingresan al sistema como a los jóvenes que postulan.
- 2) Permanencia: Es la condición de sobrevivencia y progreso al interior del sistema educativo.
- 3) Logro: Es el reconocimiento al rendimiento académico que obtiene el estudiante, medido a través de calificaciones y evaluaciones.
- 4) Resultados: Es la consecuencia final del proceso educativo y da cuenta de las implicancias e impacto de las certificaciones académicas obtenidas por los individuos y que se traducen en la empleabilidad, el nivel de remuneraciones y la posibilidad de escalar posiciones o vincularse al poder político.

Cuadro 2
Metas que establece el Modelo de equidad

Concepto	Recursos	Etapas Proceso Educativo			
		Acceso	Permanencia	Logros (<i>Output</i>)	Resultados (<i>Outcomes</i>)
Equidad	Garantizar que todas las personas que tienen las mismas necesidades, capacidades y logros obtengan la misma cantidad de recursos financieros, sociales y culturales.	Permitir que todos los individuos que tengan similares necesidades, capacidades y logros tengan acceso a una educación de calidad.	Resguardar que los estudiantes con iguales necesidades, capacidades y logros permanezcan en el sistema	Salvaguardar que estudiantes con iguales necesidades, capacidades y éxitos académicos anteriores obtengan logros similares en términos de calificaciones.	Asegurar que aquellos individuos con iguales necesidades, capacidades y logros obtengan similares empleos, nivel de ingresos y poder político.

Fuente: Espinoza (2002 y 2007).

Metodología

La investigación que sirve de base al presente artículo comprendió el uso de métodos cualitativos y cuantitativos para lo cual se adaptó el modelo conceptual arriba descrito.

Posteriormente y bajo el prisma del modelo citado, se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica sobre las investigaciones y estudios realizados en Chile sobre el tema de la equidad en educación superior, además de revisar toda la documentación oficial¹ sobre el tema empleando para ello la técnica del análisis del discurso.

Utilizando el mismo modelo, se analizaron los datos estadísticos tanto del Ministerio de Educación, de Encuestas de Hogar y de otras investigaciones, referidos a los programas y a los mecanismos de financiamiento del Estado implementados en el periodo 1990-2006 y destinados a promover la equidad en la educación superior. Por ejemplo, Aporte Fiscal Directo,² Aporte Fiscal Indirecto,³ Aporte a la Asistencialidad Estudiantil,⁴ etc. Además, se rastrearon los programas asistenciales aplicados en beneficio directo de los estudiantes (Claro, 2005; Espinoza, 2002; PNUD, 2005).

En último término, se describieron y examinaron las posibles incidencias en equidad, de los programas implementados en acreditación de instituciones, carreras y programas, así como los efectos en la equidad de iniciativas de transparencia en la información sobre los logros de los egresados en el mercado laboral (Observatorio del Empleo).

¹ Se analizaron los textos de los Programas de Gobierno, Mensajes Presidenciales y otros documentos oficiales elaborados durante los últimos quince años, fundamentalmente del Ministerio de Educación y del Ministerio del Interior.

² Corresponde a fondos que entrega el Estado a universidades públicas y privadas creadas antes de 1981 no sujetos

³ Corresponde a recursos asignados a las instituciones que captan a los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria.

⁴ Incluye programas de becas y créditos.

Resultados

Los resultados se han organizado sobre la base del Modelo de Equidad e Igualdad (recursos, acceso, permanencia, logro académico y resultados asociados a la inserción en el mercado laboral) arriba descrito. En primer lugar, se presenta a modo de referente, la meta establecida en el modelo para cada una de las dimensiones de equidad. Además, los resultados se presentan desagregados en dos ámbitos: a nivel del discurso oficial y a nivel de las acciones implementadas por los gobiernos. Dicha estructura permite acotar y comprender, por una parte, los alcances que ha tenido el discurso gubernamental en los últimos quince años en materia de “equidad”, así como las acciones emprendidas (canalización de recursos estatales a la educación superior, la creación de programas de becas y créditos, la implementación de procesos de acreditación institucional y de carreras, y la generación del sistema de información sobre el mercado laboral).

Resultados referidos a recursos

A nivel de discurso

Las cuatro administraciones bajo estudio (Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet) evidencian a través del discurso oficial preocupación por proveer recursos financieros a los estudiantes de menores ingresos para cautar la equidad.⁵ La agenda de los gobiernos concertacionistas desde un comienzo consideró que era urgente y necesario incrementar sustancialmente la inversión en educación terciaria para alcanzar los niveles de gasto público que existían antes de la reforma del 81 (Espinoza, 2002). Complementariamente, a mediados de los años 90 el gobierno de Frei plantea poner en marcha el Fondo Solidario de Crédito Universitario, manteniendo activos los programas de becas, y fomentando las donaciones de empresas (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993; Ministerio de Educación, 1994). Posteriormente, el ex presidente Lagos sostuvo que era necesario extender los beneficios del crédito fiscal y becas a estudiantes que no estuvieran en instituciones universitarias bajo la premisa “que ningún joven quede al margen de la educación superior por razones económicas” (Lagos, 2000: 18). Sin embargo, se precisó que, como condición indispensable para acceder a recursos del Estado, estas instituciones deberían acreditarse (Lagos, 2002).

A comienzos de la década de los noventa ya se hacía notar el empobrecimiento que había experimentado el sistema educacional en su conjunto durante la década de los años ochenta y, consecuentemente, se impulsaban dos iniciativas para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema de educación terciario: por una parte, se proponía incrementar el nivel de gasto público en el sector educación y, por otra, la revisión y mejora de los programas de becas y asistencialidad existentes en ese momento.

⁵ La composición del aporte estatal a la educación superior se estructura en 4 ítems presupuestarios: Aporte Fiscal Directo (AFD) que es un aporte basal que se asigna exclusivamente a las universidades que conforman el Consejo de Rectores; el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se asigna a las universidades que reclutan a los estudiantes que obtienen los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria; Las ayudas estudiantiles que se entregan a los estudiantes que lo solicitan y justifican su mérito, y otros fondos, en su mayoría concursables.

En fecha reciente, se planteó la necesidad de ir más allá de la asignación de becas de matrícula y arancel, implementando programas integrales de beneficios que incluyeran también alimentación, movilización y otras formas de ayuda (Bachelet, 2006).

A nivel de acciones

En concordancia con los lineamientos y directrices expresadas en el discurso oficial se corrobora que en el periodo 1990-2005 ha habido un aumento sostenido en los aportes fiscales a la educación superior aumentando de 113 mil millones de pesos (56 millones de dólares) a 245 mil millones de pesos (122 millones de dólares), en el periodo 1990-2005.

En el ámbito de los programas de asistencialidad al año 1990 existía sólo el Crédito Universitario. Con posterioridad se crearon otros catorce programas⁶ de los cuales doce se mantienen vigentes, y se incrementaron sustantivamente los recursos invertidos en dichos programas (Ministerio de Educación, 2006).

En relación con la focalización de los recursos ha habido una distribución progresiva a través del Fondo de Crédito Solidario que es el mecanismo más importante. Según cifras del año 2001 el quintil más pobre recibía el 37%, mientras que el quintil de mayores ingresos recibía sólo el 3% de las ayudas estudiantiles (Latorre, Espinoza y González, 2008).⁷ En consecuencia, se constata que si bien hay una distribución de recursos razonables aún existen casos de estudiantes provenientes del quintil más rico que reciben crédito solidario.

En otro orden de cosas, los datos permiten constatar que existe aproximadamente un 28% de estudiantes que se ha estado beneficiando con dos o más becas o créditos de similares características (Latorre, Espinoza y González, 2008).

Resultados referidos al acceso a una educación de calidad

A nivel de discurso

El discurso oficial denota una preocupación evidente de los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en cuanto a que los estudiantes talentosos puedan acceder a una educación superior de calidad, sin importar su condición socioeconómica.

A mediados de la década de los noventa se planteaba que era necesario complementar el apoyo a los jóvenes de menores recursos con un programa de préstamos concebido a través de la banca privada y subsidiado por CORFO (Gonzalez y Espinoza, 1994; Ministerio de Educación, 1994), así como un sistema de libretas de ahorro para la educación superior que beneficiara a los alumnos de los sectores medios de la población (Frei, 1998). De igual manera, se propiciaba el crecimiento de la cobertura.

⁶ Fondo de Crédito Solidario (Ex crédito universitario), Crédito con Aval del Estado y Crédito CORFO, Beca Bicentenario (Ex Beca MINEDUC), Beca para Estudiantes de Pedagogía, Beca Juan Gómez Millas, Beca Indígena, Beca de Reprogramación (descontinuada desde el año 2004), Beca de Reparación (descontinuada desde el año 1999), Beca para Hijos de Profesionales de la Educación, Beca Nuevo Milenio, Beca Zona Extrema (Ex Primera Dama), Beca de Alimentación JUNAEB, y Beca Presidente de la República.

⁷ Aun cuando se tuvo acceso a información de la División de Educación Superior del MINEDUC para los años 2005 y 2006, se corroboró variaciones anuales muy significativas lo cual hace pensar que hay inconsistencia en los datos.

A su vez, el gobierno de la presidenta Bachelet, consciente de la necesidad de focalizar mejor los recursos destinados a programas de ayuda estudiantil que aseguren tanto el acceso como la continuidad de estudios, propuso otorgar más becas a los jóvenes de menores recursos y mayor cantidad de créditos a los sectores medios (Bachelet, 2006).

A nivel de acciones

El incremento sustantivo de la cobertura en la educación superior permite constatar que se ha democratizado el acceso en el periodo 1990-2003. En particular, cabe indicar que ha aumentado la participación del quintil de menores ingresos de un 4.4% a un 14.7% (Espinoza y González, 2007), lo cual es consecuente con el discurso. Sin embargo, el crecimiento ha sido aún mayor para el quintil cinco que creció del 41% al 74% en el mismo lapso. Por otra parte, existe una segmentación en el sistema por tipo de institución. Es así como los jóvenes de mayores recursos tienden a matricularse en universidades, los de menores recursos tienden a concentrarse en centros de formación técnica. Para ilustrar esta aseveración se tiene que mientras la participación de jóvenes pertenecientes al quintil I y V alcanzó a 6% y 40% respectivamente, en las universidades, dicha participación era de 16% y 17% para los jóvenes pertenecientes a los mismos quintiles que concurrían a los CFT (Latorre, Espinoza y González, 2008). Esta segmentación es relevante por cuanto los ingresos de los técnicos de nivel superior alcanzan sólo a un tercio de lo que perciben los egresados de carreras profesionales universitarias. Como regla general, mientras los alumnos de mayores recursos se matriculan en las universidades, los estudiantes provenientes de hogares más desaventajados socialmente acceden principalmente a los centros de formación técnica.

Por otra parte, junto con la mayor demanda por educación superior se ha incrementado también la oferta de programas educativos de variada calidad y naturaleza. A partir de ello, se ha generado la necesidad de mantener estándares de calidad que aseguren condiciones mínimas de los estudios y que permitan garantizar la idoneidad de los egresados para su desempeño profesional. Para tal efecto, se han establecido sistemas de aseguramiento de la calidad que incluyen procesos de evaluación, acreditación y sistemas de información pública que han sido eficientes. Como una demostración de las exigencias de calidad establecidas, se puede señalar que sólo 38 de las 61 universidades están acreditadas, 8 de 46 institutos profesionales están en la misma condición y, para el caso de los centros de formación técnica, solamente 5 de 105 han logrado dicho estatus.

Resultados referidos a la permanencia y logro⁸

A nivel de discurso

En general, en el discurso oficial predominante en las administraciones de los ex presidentes Aylwin, Frei y Lagos no se explicita sistemáticamente la permanencia y el logro, pero en la práctica se asocian ambos procesos a la continuidad del apoyo económico de quienes acceden y se benefician con algún programa de ayuda estudiantil. En esa perspectiva, destaca en el discurso de la presidenta Bachelet

⁸ Dada la escasez de información, al momento de individualizar los resultados, los estadios del modelo asociados a permanencia y logros se han analizado de manera conjunta.

la idea de dar apoyo integral a los jóvenes no sólo para que accedan al sistema sino que para que puedan finalizar sus estudios de nivel superior (Bachelet, 2006).

A nivel de acciones

El incremento de la matrícula ha implicado una gran heterogeneidad del alumnado que ingresa a la educación superior. En consecuencia, dadas las diferencias en el capital cultural de los estudiantes que se incorporan al sistema se han generado programas de nivelación de carácter compensatorio. En tal sentido, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior abrió una línea especial de financiamiento para programas que incluían iniciativas de nivelación de estudios (Latorre, Espinoza y González, 2008).

Se han desarrollado, igualmente, algunas acciones afirmativas importantes para compensar los des niveles de conocimientos y habilidades de estudiantes provenientes de sectores desventajados, pero que no se han masificado en el sistema.⁹

Sin lugar a dudas, los distintos programas de becas y créditos existentes en la actualidad junto con facilitar el acceso a los estudios terciarios, son claves para la permanencia y el egreso. En la mayoría de estos programas se condiciona la renovación del beneficio al rendimiento obtenido año a año. Entre los años 1990 y 2007, como consecuencia del surgimiento de diversos programas de ayuda estudiantil (becas y créditos para alumnos nuevos y antiguos), se ha triplicado el número de beneficiarios pasando de 70,000 estudiantes a más de 230,000 (Latorre, Espinoza y González, 2008).

Resultados referidos a la categoría resultados (*Outcomes*)

A nivel del discurso

Desde la administración de Frei se aprecia una preocupación por el desarrollo que tienen distintas carreras debido a una oferta que obedece a la lógica del mercado educacional y a las dificultades que experimentan los egresados para encontrar trabajo en su área de formación. El fenómeno anterior se expresa en el Proyecto MECESUP (Ministerio de Educación, 1999) el cual plantea la necesidad de establecer un Observatorio del Empleo que provea información a los usuarios sobre el mercado laboral.

Bajo el gobierno del ex presidente Lagos, se propone agregar un subsidio al pago del crédito fiscal “para todos aquellos egresados de la educación superior que se instalen en regiones desempeñando tareas de desarrollo local” (Lagos, 2000: 18). De igual modo, se establece en el discurso gubernamental la necesidad de incrementar la entrega de beneficios para aumentar la dotación de técnicos de nivel superior y de esa forma revertir la baja proporción de técnicos en relación a los

⁹ Por ejemplo, el Proyecto RUPU de la Universidad de la Frontera que busca apoyar la admisión y permanencia de estudiantes de la etnia Mapuche a través de distintas acciones incluyendo programas de nivelación (Espinoza, 2004); el sistema de admisión especial de la Universidad de Santiago para estudiantes que están en el 5% superior de su cohorte en establecimientos de condiciones de vulnerabilidad; el programa especial para formación de profesores dirigidos a sectores rurales mapuches de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sede Villarrica; el Programa de Becas Diego Peralta de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile en convenio con la Municipalidad de Cerro Navia que acoge y prepara a alumnos destacados de la enseñanza media de establecimientos municipales.

profesionales existentes en el país (Lagos, 2001).¹⁰ Por último, se plantea en el marco del aseguramiento de la calidad, velar por la seriedad del otorgamiento de títulos y grados que se proveen en el sistema de educación superior para lo cual se propone instaurar el régimen de acreditación institucional vinculado a algunas fuentes de financiamiento institucional (Lagos, 2004).

A nivel de acciones

En este plano se ha desarrollado un sistema de información pública sobre el empleo de profesionales y técnicos que está disponible en la página Web (<http://www.futurolaboral.cl>) para todos los usuarios (Mineduc, 2008). Dicho sistema provee información relativa al stock de profesionales y el nivel de remuneraciones para profesionales con dos y cinco años de egreso. Dado que los datos de remuneraciones se obtienen del Servicio de Impuestos Internos, el sistema de información deja fuera a los no contribuyentes que pudieran ser quienes reciben menores ingresos. No obstante, el acceso a esta información contribuye a transparentar el mercado ocupacional y, por ende, facilita la toma de decisiones y genera mayor equidad. Sin embargo, no todos los jóvenes tienen las mismas facilidades para acceder a esta fuente de información al momento de decidir su ingreso a la educación superior.

En otro orden de cosas, se ha implementando en los últimos años un enfoque curricular basado en competencias que contribuye a acercar a los futuros profesionales y técnicos al mundo productivo y facilita una inserción más rápida al campo laboral. Para ello, las instituciones de educación superior han contado con fondos especiales a través del Programa MECESUP, así como con el apoyo técnico necesario para establecer las innovaciones.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones referidas a recursos

El Modelo de Igualdad y Equidad utilizado en este estudio establece como meta que deben otorgarse los recursos financieros, sociales y culturales que generen equidad, erradicando las barreras que restrinjan su provisión, y garantizando que todas las personas con similares necesidades, potencialidades y logros anteriores dispongan de la misma cantidad y calidad de recursos.

A nivel de discurso se constata que existe concordancia entre las metas estipuladas en el modelo y lo planteado por los gobiernos de la coalición gobernante. Ello se ha materializado en la práctica en un mayor gasto fiscal en la educación superior y, específicamente, en el ámbito de los programas de asistencialidad.

Aun cuando en las últimas décadas se ha hecho avances significativos en materia de provisión de recursos fiscales al sector terciario resultaría pertinente llevar a la práctica otras iniciativas de carácter complementario. En tal sentido, se recomienda:

¹⁰ En la actualidad Chile tiene una relación de 11 profesionales por cada técnico en circunstancias que debiera tener una proporción inversa (Confederación de la Producción y el Comercio-Mineduc, 2004).

- Establecer un sistema de apoyo combinado de becas/créditos para el pago de arancel complementado con recursos de manutención (becas de alimentación, movilización, alojamiento).
- Focalizar mejor la distribución de ayudas estudiantiles mediante un sistema único de captura y selección de estudiantes que tendrán oportunidades de obtener becas y créditos.¹¹
- Establecer una agencia autónoma con la capacidad operativa necesaria para manejar y articular los diversos fondos de créditos y becas, incluyendo donaciones de privados, que gestione un sistema de recuperación de créditos y que asegure un porcentaje del ingreso verificado.
- Articular la acción de la agencia autónoma recomendada con otras instancias estatales y privadas relacionadas con el apoyo a sectores sociales más vulnerables, tales como: los programas Chile Solidario, Chile Califica, Chile Barrio, Chile Joven y país, de modo de lograr una mayor potenciación y articulación de distintos fondos.
- Entregar Aportes Fiscales para docencia, investigación y extensión en forma separada y con rendición diferenciada.
- Destinar los recursos asignados actualmente vía Aporte Fiscal Indirecto a aquellos estudiantes que requieren mayor apoyo económico a través de becas de excelencia, O bien crear un afi² que estaría destinado a incentivar el acceso de jóvenes que egresan de la enseñanza secundaria municipal y que se sitúan en el 5% superior de su promoción.
- Generar un apoyo especial a universidades estatales que enfrentan mayores dificultades y que atienden alumnos vulnerables con problemas financieros.
- Establecer tasas de interés diferenciadas tanto en el caso del Fondo Solidario de Crédito Universitario como en el caso del Crédito con Aval del Estado.
- Ampliar sustancialmente los apoyos de becas y créditos a los estudiantes de instituciones con programas de formación de técnicos siempre que estén acreditados y cuenten con el adecuado control de calidad.
- Diseñar mecanismos de control del alza indiscriminada de aranceles de las instituciones que reciben recursos del Estado.
- Implementar programas de apoyo para los estudiantes de minorías étnicas, y por otra, entregar herramientas de comunicación a aquellos profesionales que requieran un trato directo con sectores indígenas.
- Compensar a aquellas personas que no cuentan con redes sociales de apoyo; deberían ser compensadas con medidas remediales que tiendan a nivelarlos, como puede ser la generación de espacios de interacción con jóvenes de diferentes estratos, tales como: olimpiadas, ferias científicas, seminarios, etc.

¹¹ El establecimiento del Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS) que ha implementado el Ministerio de Educación va, de acuerdo a lo señalado, en el sentido correcto.

Conclusiones y recomendaciones referidas al acceso a una educación de calidad

Para el caso del acceso a educación de calidad el modelo establece como meta la provisión de iguales oportunidades para que todas las personas que tengan iguales necesidades, capacidades y logros anteriores, puedan ingresar a la educación superior.

En relación a esta dimensión del modelo se concluye, a nivel del discurso, que los gobiernos que han guiado los destinos del país en las últimas dos décadas han hecho patente su preocupación por favorecer el acceso de estudiantes talentosos, independientemente de su condición socioeconómica, argumentando que es necesario aumentar el número de becas y créditos. Lo anterior es consistente con lo planteado en el modelo.

En correspondencia con lo expuesto en el discurso oficial se han implementado acciones que han permitido incrementar la cobertura en todos los niveles socioeconómicos. En particular, se observa un aumento de la participación en la matrícula de jóvenes provenientes de los sectores más desposeídos (quintiles 1 y 2).

Para mejorar la equidad en cuanto al acceso se recomienda promover las siguientes acciones:

- Perfeccionar los actuales sistemas de información de modo de permitir a los futuros estudiantes y sus familias, tomar decisiones informadas sobre la calidad de las instituciones postsecundarias a las cuales ingresarán, así como las potencialidades ocupacionales que tendrán al término de sus carreras.
- Mantener los procesos de aseguramiento de la calidad de las instituciones postsecundarias dando garantías de, al menos, estándares mínimos para todos los estudiantes del sistema.
- Desarrollar un sistema potente de formación de técnicos, apoyando la organización y funcionamiento de instituciones sin fines de lucro y con calidad garantizada que den la pauta para el mejoramiento sostenido del resto de los CFT existentes en el país.
- Lograr una mayor articulación entre la educación postsecundaria y la enseñanza media.
- Fortalecer las distintas opciones de admisión y apoyo posterior al ingreso para estudiantes que postulan en condiciones desventajosas en comparación a los que provienen de establecimientos secundarios de élite.

Conclusiones y recomendaciones referidas a la permanencia y logro

Al igual que para el análisis de los resultados, en este caso las conclusiones y recomendaciones referidas a la permanencia y el logro se describen en forma conjunta

Conforme establece el Modelo de Equidad e Igualdad en cuanto a permanencia, se trata de eliminar cualquier impedimento o discriminación que restrinja la sobrevivencia del estudiante en el sistema, asegurando que aquellos individuos con iguales necesidades, potencialidades y logros anteriores tengan el mismo progreso educativo. Asimismo, en cuanto a logro, se plantea eliminar cualquier tipo de restricción legal, política, social, cultural o económica que impida obtener buenas calificaciones a todo estudiante que tenga las mismas necesidades, capacidades y similares rendimientos anteriores.

Explícitamente no se individualizan las dimensiones de permanencia y logro en el discurso oficial, aun cuando se reconoce particularmente en el Gobierno de Bachelet la idea de propiciar apoyo integral a los jóvenes para que accedan al sistema terciario y puedan concluir sus estudios.

En estricto rigor, el análisis del discurso permite concluir que las dimensiones de permanencia y logro consignadas en el modelo no son abordadas.

No obstante lo anterior, desde el Programa MECESUP se ha impulsado algunas acciones orientadas a financiar programas que incluían iniciativas de nivelación de estudios.¹²

Frente a esta situación se pueden consignar las siguientes recomendaciones:

- Incentivar los cambios curriculares de las instituciones, estableciendo programas de nivelación de competencias, tutorías y una mayor flexibilidad curricular para poder avanzar según la disponibilidad de tiempo y según características individuales.
- Certificar niveles de competencias alcanzadas y su relación con las necesidades del campo laboral, lo cual implica establecer currículos basados en competencias.
- Fortalecer los procesos de renovación curricular de las instituciones mediante convenios de desempeño con resultados verificables.
- Otorgar un apoyo preferencial a los estudiantes de mayor riesgo social de manera tal que no se incrementen los costos finales de sus carreras ni sus probabilidades para titularse.
- Dar una atención especial a los estudiantes de buen rendimiento que tienen riesgo de desertar por razones ajenas a sus estudios (dificultades económicas, familiares, emocionales).
- Estimular el establecimiento de programas de acompañamiento y seguimiento a los alumnos de mayor vulnerabilidad potencial (socioeconómica, étnica, etc.) que prevengan la deserción y el bajo rendimiento académico.
- Generar una mayor articulación entre distinto tipo de instituciones postsecundarias de manera que aquellos estudiantes que así lo requieran puedan tener continuidad en sus estudios.
- Establecer algún modelo generalizado de nivelación al interior del sistema terciario que reduzca la brecha inicial de los jóvenes y promueva una permanencia más equitativa.
- Otorgar facilidades económicas y académicas, tales como: becas, créditos institucionales, apoyos tutoriales, horarios compatibles con actividades laborales, atención de biblioteca en horarios extendidos y plataformas virtuales de apoyo a la docencia.
- Incorporar el proyecto de titulación en los programas regulares de las carreras con el fin de evitar los atrasos en el egreso. Asimismo, sería altamente recomendable reforzar la creación de incubadoras de empresas, la implementación de ferias científicas y los parques tecnológicos de modo de potenciar la inserción en el mercado laboral y estimular la finalización de los estudios.

Conclusiones y recomendaciones referidas a la categoría resultados

El modelo plantea como meta la necesidad de garantizar que todos los individuos con iguales necesidades, capacidades y logros anteriores que completen sus estudios puedan conseguir el mismo tipo de trabajo, igual nivel de ingresos, similar estatus social y poder político.

¹² Cabe consignar que algunas universidades, independientemente de las directrices que han delineado los últimos gobiernos, han establecido programas de acción afirmativa para prolongar la permanencia y mejorar los niveles de logro académico de estudiantes más vulnerables, incluyendo aquellos provenientes de minorías étnicas.

Al comparar lo estipulado por el modelo con lo planteado en el discurso oficial en cuanto a la categoría resultados (*outcomes*) se corrobora un cumplimiento parcial. En efecto, bajo el gobierno de Frei hay cierta preocupación por socializar la información relativa al mercado laboral que permita a los egresados del sistema terciario mejorar sus opciones de empleo. En la misma perspectiva, durante la administración de Lagos se señalan tres iniciativas: (i) subsidiar el pago del crédito fiscal a aquellos profesionales que optaran por trabajar en regiones vulnerables y aisladas; (ii) incrementar las becas para los estudiantes que sigan carreras técnicas en orden a reducir la brecha entre profesionales y técnicos existentes en el país; y (iii) cautelar la calidad de las carreras de modo de asegurar un adecuado desempeño profesional de todos los egresados.

Por otra parte, en relación con las acciones implementadas en las últimas dos décadas se observa una cierta coherencia con la meta estipulada en el modelo al haberse creado el Observatorio del Empleo que provee información relativa a *stock* de profesionales y nivel de remuneraciones de los egresados. Además, se ha implementado de manera incipiente en diversas instituciones el enfoque basado en competencias, para lo cual se ha dispuesto de fondos concursables a través del Programa MECESUP. En consecuencia, también se puede apreciar un cumplimiento parcial de esta dimensión del modelo a través de las acciones gubernamentales del periodo.

Para lograr una mayor equidad en términos de los resultados se propone llevar a cabo las siguientes acciones:

- Generar en las instituciones de educación superior redes que faciliten la inserción laboral de los egresados a través de mecanismos, tales como: oficinas de colocación, bases de datos, bolsas de trabajo, talleres de preparación para la postulación a empleos y vinculación con el sector productivo a través de prácticas profesionales.
- Crear asociaciones de egresados/titulados que mantengan estrecho contacto con la institución de origen y que generen redes de apoyo para canalizar oportunidades de nuevas ofertas de trabajo para los egresados de su institución.
- Difundir la implementación del currículo basado en competencias como una forma de acercar a las casas de estudios superiores con el sector productivo y estimular el establecimiento de prácticas tempranas en las carreras para vincular a los estudiantes con potenciales empleadores.
- Generar capital semilla para la generación de autoempleo, o de pequeñas empresas para los nuevos titulados.
- Fortalecer los actuales sistemas de información para los egresados de la educación superior en lo concerniente a los niveles de empleabilidad, stock de profesionales y nivel de remuneraciones.
- Fortalecer algunos programas gubernamentales como el Chile Califica que promueven la formación y perfeccionamiento de técnicos, abriendole posibilidades de mejores oportunidades laborales a ese segmento y permitiendo la continuidad de estudios hacia un segundo ciclo en la formación terciaria.
- Reforzar iniciativas como el Programa País, que permite la inserción de profesionales jóvenes en zonas de alta vulnerabilidad y aislamiento.

Comentario final

Con este estudio se ha pretendido contribuir al análisis de la equidad en las políticas de educación superior en relación al discurso oficial y a las acciones asociadas al mismo con el propósito de identificar las directrices fundamentales sobre la materia y sus implicaciones en la sociedad chilena. Para estos fines se ha trabajado con un nuevo modelo teórico que permite abordar una visión sistémica e integral del tema que convoca el estudio. A modo de conclusión general, se puede sostener que el discurso oficial y las acciones gubernamentales no han ido del todo aparejadas, lo que deja entrever que hay disociación entre ellos. Tanto el discurso como las acciones se concentran en la provisión de recursos para asegurar el acceso al sistema terciario, pero no ahondan en los ámbitos referidos a la permanencia y los resultados.

Por cierto, quedan aún interrogantes por resolver que podrían constituir materia de futuras investigaciones.

Bibliografía

- Bachelet, M. (2006). *Mensaje Presidencial 21 de Mayo de 2006. Discurso de S. E. la Presidente de la República doña Michelle Bachelet Jeria en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional*. Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Claro, M. (2005). *Acción Afirmativa – Hacia democracias inclusivas*. Santiago: Fundación Equitas.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1993). *Un gobierno para los nuevos tiempos. Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia*, Santiago.
- Confederación de la Producción y el Comercio-Mineduc (2004). *Agenda Procrecimiento II (Comisión: Formación de Técnicos)*. Santiago, Mimeo.
- Espinoza, O. y González, L. E. (2007). “Perfil socioeconómico del estudiantado que accede a la educación superior en Chile (1990-2003),” en *Revista Estudios Pedagógicos* Vol. 33, N° 2, pp.45-57. Valdivia, Universidad Austral.
- Espinoza, O. (2007). “Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process,” en *Educational Research* 49 (4), pp.343-363. Londres.
- Espinoza (2004). *Evaluación de Políticas de Acción Afirmativa para Minorías Indígenas en la Universidad de La Frontera y Recomendaciones para el Diseño de un Programa de Apoyo Académico para sus Estudiantes Mapuches. Informe Final*. Santiago.
- Espinoza, O. (2002). *The Global and National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In)equity in the Chilean Higher Education System (1981-1998)*. Ed. D. dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.
- Frei Ruiz-Tagle, E. (1998). *Mensaje presidencial 21 de Mayo 1997-21 de Mayo 1998. Discurso de S. E. el Presidente de la República don Eduardo Frei-Ruiz Tagle en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- González, L. E. y Espinoza, O. (1994). *Propuestas para la modernización de la educación superior chilena*. Santiago, Chile: PIIE. Mimeo. Disponible en <http://www.piie.cl/do>

cumentos/documento/politica_ed_superior2.pdf

Lagos, R. (2000). *Mensaje presidencial 21 de Mayo 1999-21 de Mayo 2000. Discurso de S. E. el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Lagos, R. (2001). *Mensaje presidencial 21 de Mayo de 2001. Discurso de S. E. el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Lagos, R. (2002). *Mensaje presidencial 21 de Mayo de 2002. Discurso de S. E. el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Lagos, R. (2004). *Mensaje presidencial 21 de Mayo de 2004. Discurso de S. E. el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional*. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Latorre, C. L., Espinoza, O. y González, L. E. (2008). *Ánalisis de la Política Pública en Educación Superior Desde el Punto de Vista de la Equidad: El Caso de Chile*. Santiago, Fundación Equitas/Fundación Ford.

Ministerio de Educación (1994). *Desafíos de la Educación Superior y Políticas para su Modernización*. Santiago, Chile: DESUP.

Ministerio de Educación (1999). *Programa de Mejoramiento de la calidad y Equidad de la Educación Superior MECE Educación Superior 1999-2003*. Anexo I, Síntesis. Santiago, MINEDUC.

Ministerio de Educación (2006). Compendio Estadístico 2006. En <http://compendio.educador.cl/>

Ministerio de Educación (2008). *Observatorio de Empleo*. Disponible en <http://www.futurolaboral.cl>

PNUD (2005). Expansión de la Educación Superior en Chile: Hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad”, PNUD N° 10, Temas de Desarrollo Humano Sustentable. Santiago: PNUD.

