



ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL EN CHILE

Principales acuerdos y desacuerdos políticos y técnicos tras la creación de la Ley 20.129 que “Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior” en el año 2006 y la Ley 20.910 que “Crea Quince Centros de Formación Técnica Estatales” en el año 2016

Estudiantes:
Andrea Margarita Rubilar Muñoz
Paulina Francisca Ulloa Godoy

Profesor Informante:
Eduardo Morales

Tesis para optar al Grado de Licenciada en Gobierno y Gestión Pública
Tesis para optar al Título de Administradora Pública

Santiago de Chile, 2017

INDICE

INDICE	2
Agradecimientos	5
CAPITULO I: PROBLEMATIZACIÓN	6
1. ANTECEDENTES GENERALES E INSTIUCIONALES	6
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
2.1. Tema de investigación	9
2.2. Definición del problema	9
2.3. Descripción de la situación problema	10
2.4. Delimitación de la situación problema	10
3. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	11
3.1. Justificación del problema	13
3.2. Pregunta de investigación	15
3.3. Objetivos	16
3.3.1. Objetivo general	16
3.3.2. Objetivos específicos	16
CAPITULO II: ANTECEDENTES	17
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	17
1.1. Historia y desarrollo de la Educación Técnica en Chile	17
1.1.1. La educación técnica en Chile Colonial	17
1.1.2. La Educación técnica tras la Independencia	18
1.1.3. La corta vida de la Universidad Técnica del Estado	19
1.1.4. El nacimiento de los primeros Institutos Profesionales	20
1.2. Situación Actual de la Educación Técnica en Chile	21
1.2.1. Privatización de la Educación en Chile y surgimiento de los Centros de Formación Técnica	21
1.2.2. El retorno a la democracia y la consolidación de los Centros de Formación Técnica	24
1.2.3. Evolución de los Centros de Formación Técnica, situación actual	26
GRÁFICO N° 1	24
TABLA N° 1	25
GRÁFICO N° 2	26
2. ANTECEDENTES CONTEXTUALES	29
2.1. Sistema Político y Social chileno	29
2.1.1. Sistema político en dictadura militar	29
2.1.2. Sistema educativo en dictadura militar	31
2.1.3. Sistema político en democracia	33
2.2. Periodos presidenciales 2006-2016	34
2.2.1. Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)	35
2.2.2. Gobierno del presidente Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014)	36
2.2.3. Segundo Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria (2014-2018)	39
3. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES	40
3.1. Organismos Centralizados	42
3.1.1. Ministerio de Educación	42

3.1.2. Secretaría Técnico Profesional	43
3.2. <i>Organismos descentralizados</i>	43
3.2.1. Superintendencia de Educación	43
3.2.2. Consejo Nacional de Educación	44
3.2.3. Comisión nacional de acreditación (CNA-CHILE)	45
3.3. <i>Agencias Acreditadoras</i>	47
4. ANTECEDENTES TEÓRICOS	48
4.1. <i>Conceptualización de Política Pública</i>	48
4.1.1. Análisis de las Políticas Públicas	49
4.2. <i>Modernización del Estado</i>	51
4.2.1. Institucionalismo de elección racional	52
4.2.2. Institucionalismo centrado en actores	53
CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO	55
1. Diseño de investigación	55
1.1. <i>Paradigma de investigación</i>	55
1.2. <i>Tipo de estudio</i>	55
1.3. <i>Técnica de investigación</i>	56
1.4. <i>Universo de investigación</i>	57
1.5. <i>Muestra de investigación y unidad de estudio</i>	57
CAPÍTULO IV	59
ANALISIS DE RESULTADOS	59
1. Rol atribuido al Estado en materia de Educación Superior Técnico Profesional	59
1.1. <i>Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior</i>	60
1.1.1. Mensaje Presidencial enviado bajo el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar en abril del año 2003	60
1.1.2. Discusión legislativa	61
1.1.3. Opinión experto	66
1.2. <i>Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”</i>	68
1.2.1. Mensaje presidencial enviado bajo el Gobierno de Michelle Bachelet Jeria.	69
1.2.2. Discusión Legislativa	70
1.2.3. Opinión Experto	74
2. Rol atribuido al Mercado en materia de Formación Técnico Profesional	76
2.1. <i>Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior</i>	76
2.1.1. Mensaje presidencial enviado bajo el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar	76
2.1.2. Discusión Legislativa	78
2.1.3. Opinión Experto	82
2.2. <i>Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”</i>	84
2.2.1. Mensaje presidencial enviado bajo el Gobierno de Michelle Bachelet Jeria en noviembre del año 2014	84
2.2.2. Discusión Legislativa	86
2.2.3. Opinión Experto	90
3. Comparación de las diferentes Concepciones sobre el Rol del Estado y del Mercado en materia de Educación Superior Técnico Profesional	92
3.1. <i>Resumen sobre el rol atribuido al estado y al mercado en cada Ley</i>	92

3.2. Principales acuerdos y desacuerdos en torno a cada Ley	97
CAPÍTULO V REFLEXIONES FINALES Y PROYECCIONES	104
1. Vinculación entre objetivos y análisis de resultados	104
2. Reflexiones en base a los antecedentes de la investigación	106
3. Reflexiones desde la disciplina de Administración Pública	108
4. Proyecciones de la investigación	110
LISTA DE REFERENCIAS	111
Anexo	114

Agradecimientos

Cuando leo agradecimientos en los libros me hago una imagen de la persona que hay tras los escritos. Qué difícil se hace exponerse más allá de lo académico cuando la sociedad nos ha impulsado a construirnos como seres racionales, que no deben dar a conocer su intimidad ni mostrarse vulnerables.

Pero bueno, aquí voy:

Agradezco a mi familia completa, sin su permanente apoyo jamás podría haber conseguido este importante logro. Estudiar de noche y trabajar de día es una tarea difícil de llevar.

Agradezco a Débora, mi pareja desde hace casi una década. La verdad, cada vez que estuve a punto de caer, ella sostuvo mi mano y me dijo que siguiera adelante. Sin su compañía, comprensión y amor incondicional, terminar esta etapa hubiese sido más difícil.

Agradezco a Andrea, mi amiga y compañera. Admiro profundamente la energía que has puesto para enfrentar la vida, incluso cuando el camino se ha puesto dificultoso. Admiro tu enorme capacidad de aprender y de enseñar y admiro la fuerza que puesta para que podamos concluir este proceso, incluso cuando parecía que el agotamiento nos iba a ganar.

Paulina Francisca Ulloa Godoy

Agradezco a aquella profesora que en su última clase de Historia en cuarto medio, nos dijo que no soñáramos con ir a la Universidad, porque eso no era para nosotras (yo si pude, y más de una vez).

Agradezco a mi madre, de quien heredé la fortaleza y coraje para estar de pie frente a cualquier adversidad; hoy le dedico a ella y a mi padre este trabajo y mi vida entera.

A mi hija Isadora, fuente de energía de estos últimos días y al Guille, mi compañero de vida, que me ha apoyado desde principio a fin haciendo este camino más llevadero.

A cada una de las personas que me han acompañado en estos últimos días: familia, amigos y compañeros de trabajo.

A mi compañera y amiga, por este hermoso trabajo que hemos realizado, por encontrarnos en este tema que tanto nos apasionó y por tu valiosa existencia.

Andrea Margarita Rubilar Muñoz

CAPITULO I: PROBLEMATIZACIÓN

1. ANTECEDENTES GENERALES E INSTIUCIONALES

La baja participación del Estado en materia educativa, ha llevado a que las demandas sociales en este ámbito hayan tomado fuerza, intensificándose en las últimas décadas. En el año 2006, con el surgimiento de la `Revolución Pingüina`¹, se instalan definitivamente en la discusión nacional las problemáticas relacionadas con educación en todos sus niveles.

El incipiente movimiento estudiantil comienza a poner en evidencia profundas falencias que afectan al sistema educativo en su conjunto. La fuerte agitación social iniciada por las y los escolares, suma progresivamente, durante los años siguientes, a nuevos actores (estudiantes de educación superior, docentes, apoderadas/os, entre otros) que comienzan a presionar para que los problemas que afectan el sistema educativo, sean considerados en la agenda pública de los gobiernos.

Dentro de los antecedentes socio-económicos que pueden dar origen a estas problemáticas y en lo que respecta a la Educación Técnico Profesional dictada en la Enseñanza Secundaria y, en menor medida pero con la misma intensidad, en Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, encontramos que esta modalidad de educación ha sido la encargada de reclutar históricamente a los estudiantes pertenecientes a los niveles socioeconómicos más vulnerados del país. Este antecedente le ha otorgado, a la Educación Técnica, en gran medida su identidad y sentido (Concha et. Al., 2013).

En promedio, el 90% de la matrícula total de alumnos y alumnas de Enseñanza Media Técnico Profesional corresponde a los primeros dos quintiles con menores ingresos del país, contrastados con el 64% de matrícula de la modalidad Científico Humanista que ocupa este

¹ Proceso de manifestaciones sociales protagonizado por estudiantes secundarios durante el año 2006 (debiendo su nombre al tradicional uniforme escolar que utilizan) que incluye dentro de sus demandas más básicas, la gratuidad en pase escolar y en Prueba de Selección Universitaria (PSU); mientras que entre las más estructurales se puede mencionar la demanda para que las escuelas públicas dejen de depender de las municipalidades, poner fin a los establecimientos subvencionados por el Estado y derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) impuesta en dictadura militar.

mismo sector (Sevilla, M. 2008). En el nivel terciario² ocurre algo similar; la encuesta Casen 2015 informó que los dos primeros quintiles más vulnerados, ingresan mayoritariamente a Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales y, en menor medida, a Universidades. Podría suponerse que las clases socio-económicas con menores oportunidades buscan ingresar de manera rápida al mercado laboral, porque la educación terciaria universitaria sigue viéndose, en estos casos, como una posibilidad de difícil acceso.

En el plano académico, la calidad de educación recibida por los y las estudiantes que optan por esta modalidad de formación ha sido tema de debate público a partir de los movimientos estudiantiles mencionados, generando preocupación en las autoridades³.

Por su parte, la prueba SIMCE aplicada en segundo año de Educación Media en el año 2006 para los y las estudiantes de la cohorte de egreso 2008, evidencia que quienes en tercer medio optaron por continuar con el plan de Enseñanza Técnico Profesional, obtuvieron en promedio, puntajes más bajos en dicha prueba que aquellos que optaron por la Enseñanza Científico Humanista (Sevilla, M. 2008). Con estas cifras, es válido decir que la Educación Técnica Profesional, al menos en el nivel secundario, no sólo recluta a los y las estudiantes de menores ingresos económicos del país, sino que, además, a quienes han obtenido un menor desempeño académico en los primeros años de formación general; lo anterior, permite caracterizar en algunos aspectos, al estudiantado que se forma bajo esta modalidad.

Por otro lado, aquellas y aquellos estudiantes que optan por elegir estudios técnicos dentro de la Educación Secundaria, tienen una carga académica ausente de asignaturas de Ciencias y disminuida en horas de Matemáticas y Lenguaje, primando con más de un 50% del total de las horas disponibles la formación técnica según el área elegida⁴, lo que dificulta, entre

² El nivel terciario, abarca todas las instituciones de educación que ofrecen carreras de formación Técnico Profesional. En el caso de Chile se encuentran: Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP) y Universidades que dictan carreras de formación técnica. Para los CFT e IP la matrícula alcanzada en el año 2016 fue de 141.711 y 380.988 estudiantes respectivamente, de un universo de 1.780.437 que ingresaron a la educación superior (fuente otorgada por www.mifuturo.cl).

³ En la inauguración del año académico DUOC-UC sede Alameda, marzo 2017; la Presidenta Michelle Bachelet afirmó que “Sin una educación técnica potente, no podemos aspirar al desarrollo integral” refiriéndose a la importancia que se le necesita otorgar y lo necesario que era incluirla en la gratuidad <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/bachelet-sin-una-educacion-tecnica-potente-no-podemos-aspirar-al-desarrollo-integral/20170313/nota/3407592.aspx>

⁴ Regulado por el DL N° 954/2015 para establecimientos con sistema de Jornada Escolar Completa, otorgando un total de 532 horas pedagógicas para formación general, distribuidas entre las asignaturas de Lenguaje y Comunicación, Inglés,

otras cosas, el acceso a la universidad si en algún momento quisieran hacerlo. Algo similar sucede dentro de la educación terciaria, puesto que la enseñanza se reduce al hacer, dificultando con esto, la profundización y prosecución de estudios.

En cuanto a la estructuración de la Educación Técnico Profesional, se distinguen al menos tres niveles independientes entre sí, de los cuales ya se ha hecho mención. Por un lado está la capacitación, ofrecida dentro y fuera del campo laboral generalmente por las Organismos Técnicos de Capacitación⁵ (OTEC); por otra parte se encuentra la Educación Técnico de Nivel Medio, ofrecida en establecimientos de educación secundaria destinados para ello; por último, está la Educación Técnico de Nivel Superior, que es impartida por Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades que conforman el sistema terciario.

Cada una de estas modalidades conduce a un grado de preparación que empieza y termina en el nivel elegido, asomándose así, una falta de continuidad en la formación adquirida, lo cual termina por dificultar el perfeccionamiento constante y la continuación de estudios. A modo de ejemplo de lo anteriormente expuesto, tenemos el caso de la carrera de enfermería; en el nivel de capacitación se podrían considerar las clases de primeros auxilios ofrecidas por la Cruz Roja; en el nivel secundario, la especialidad de ayudante de enfermería que ofrece herramientas para trabajar en residencias de enfermos o de manera particular; y en el nivel terciario el Técnico de Nivel Superior en Enfermería, que está capacitado para trabajar en cualquier nivel de salud, tanto en el área pública como privada. Los tres niveles descritos no tienen relación entre sí y fácilmente se pueden cursar de manera independiente y cada uno por separado, acumulando una sumatoria de años de formación que no constituyen reconocimiento de las competencias adquiridas en cada uno de ellos, a pesar de corresponder a una misma área de estudio.

Bajo este escenario, la temática de Educación Técnica conforma un problema con diferentes aspectos que son necesarios de analizar, a fin de diagnosticar el estado actual de

Matemáticas, Historia y Geografía y Religión, este último opcional para los estudiantes. Y un total de 836 horas pedagógicas destinadas a la formación diferenciada profesional.

⁵ Normadas por el NCh2728 y acreditadas por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y que forman parte del Registro Nacional de Organismos Técnicos de Capacitación.

la misma, avanzar en el análisis y en la construcción de propuestas que permitan ofrecer en Chile una formación con altos estándares y el desarrollo óptimo de quienes eligen esta modalidad de formación y del país en su conjunto.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Tema de investigación

Principales acuerdos y desacuerdos conducentes a propiciar alianzas para la formulación de una Política Pública de Educación Superior Técnico Profesional, entre los años 2006 y 2017 en Chile, surgidos a partir de las discusiones políticas, legislativas y técnicas que se han desarrollado en torno a la creación de la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”.

2.2. Definición del problema

El Estado chileno se ha mantenido al margen de ciertas decisiones públicas con respecto al sistema educativo. En el ámbito específico de la Educación Superior Técnico Profesional, esto ha desembocado en una carencia en las iniciativas políticas impulsadas desde el Estado hacia la construcción de una política pública nacional para esta materia, la cual se adecúe a las necesidades y realidad del país, tanto desde el mundo del trabajo, como desde las necesidades de los propios estudiantes. Debido a lo anterior, el funcionamiento de las instituciones que imparten programas de Formación Técnico Profesional se han desarrollado sin mayor regulación de parte del Estado.

Si bien no existe una política pública nacional que articule las diferentes modalidades de Educación Técnica, en la última década se han desarrollado una serie de iniciativas que buscan regular progresivamente ciertos aspectos que se relacionan a esta materia. Considerando lo anterior, esta investigación indaga en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y en la Ley que crea Quince Centros de Formación Técnica Estatales, puesto que ambas tratan temáticas vinculadas con la Educación Superior Técnico Profesional.

2.3. Descripción de la situación problema

Asumiendo que en la historia reciente han existido dificultades en lo que respecta al rol del Estado en tanto regulador de la oferta formativa y al funcionamiento de las instituciones educativas, éstas han impactado en las que imparten carreras técnicas en el Nivel Superior de Enseñanza. Esta investigación busca adentrarse en los principales acuerdos y desacuerdos conducentes a propiciar alianzas para la formulación de una Política Pública de Educación Superior Técnico Profesional, en base a la revisión de los elementos que han influido en la creación de las Leyes tratadas en la presente investigación y que repercuten en el estado actual de la Educación Superior Técnico Profesional en Chile. Se identifica un amplio conjunto de problemas que debieran ser abordados para lograr que la Formación Técnica contribuya al país, en cuanto a su crecimiento y desarrollo.

2.4. Delimitación de la situación problema

Esta investigación estará enfocada en analizar los principales elementos que han intervenido e influido en el desarrollo de políticas públicas en materia de Educación Superior Técnico Profesional en Chile. En lo que respecta a la delimitación temporal, el trabajo se situará en un período reciente de la historia, que abarca los gobiernos comprendidos entre los años 2006 y 2017; se elige este contexto histórico reciente debido a que las temáticas de educación han sido crecientemente incorporadas en la agenda pública como consecuencia de las demandas sociales que se han desarrollado.

Se pretenden analizar específicamente los elementos que han influido en el desarrollo de la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”; para ello se indagará en el rol atribuido al Estado y al Mercado desde la visión proveniente del Ejecutivo, Legislativo y opinión experta.

3. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Existe a nivel global y en específico dentro de los países emergentes, una especial inquietud por fomentar y perfeccionar la Educación Técnico Profesional que se ofrece. Este interés se ha venido desarrollando en las últimas décadas como consecuencia de la ampliación de cobertura en la Educación Secundaria y Educación Terciaria, así como también, con la creciente necesidad de mejorar los procesos productivos (Llisterri, Gligo, Homs & Ruíz-Devesa, 2014).

En la medida que la Educación Técnico Profesional se encuentre fortalecida, es posible mejorar las competencias con que jóvenes y adultos se desenvuelven en el mundo laboral, lo que repercute de manera positiva en la productividad y por consiguiente en el desarrollo económico y social de las naciones (CEPAL, 2012).

En lo que respecta a Chile, durante los últimos años la educación ha sido un tema que se ha incorporado progresivamente en la discusión nacional, siendo principalmente los movimientos sociales los que han logrado posicionar en la agenda pública una serie de discusiones relacionadas con esta temática.

Un hito relevante en la historia reciente se remonta al año 2006, cuando la denominada `revolución pingüina` levantó la voz de miles de estudiantes secundarios, que tal vez por su experiencia o la de sus pares, no se encontraban conformes con la educación recibida y comenzaron a evidenciar algunas de las falencias que afectaban al sistema educativo; algunas de estas se relacionaban directamente con el tema de la calidad, mercantilización, dependencia privada, sectarismo y escasa regulación desde el Estado.

Ante este panorama, la Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional elaboró un Informe que evalúa la implementación de las políticas públicas en este ámbito, para lo cual se utilizó como base el documento que emanó del trabajo de la comisión⁶ externa

⁶ El año 2009 el Ministerio de Educación convocó la instauración de una comisión externa encargada de analizar los antecedentes disponibles sobre Formación Técnico Profesional a fin de que elaborara propuestas que permitan fortalecer este nivel formativo acorde a las necesidades actuales de la sociedad.

Informe ejecutivo de comisión disponible en página web: <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/documento-link-4.pdf>

convocada por el Ministerio de Educación, en el cual se identifican los principales problemas que le atañen a esta modalidad de educación, agrupándolos en cinco nudos problemáticos que afectan al sistema:

(...) i) carencia de una institucionalidad específica para la FTP que atienda de forma especializada, integrada y sistémica los ámbitos de intervención que le corresponden; ii) falta de una organización articulada de las diversas ofertas formativas; iii) la organización curricular por competencias no logra instalarse en las prácticas de enseñanza de la FTP; las que, además, presentan importantes debilidades; iv) ausencia de mecanismos robustos y articulados para el aseguramiento de la calidad de la FTP; y v) los mecanismos de financiamiento no aseguran las condiciones para impulsar la conformación de un sistema articulado de FTP (Ministerio de Educación, 2010, p.7)

Actualmente, todo lo que afecta a la Formación Técnico Profesional en Chile en cuanto a iniciativas, políticas y regulaciones, se despliega desde distintos programas, los cuales están vinculados a los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía; esta vinculación no implica una dependencia ajena al sector educativo, ya que sigue siendo desde aquí desde donde se delinearán las políticas públicas para este ámbito.

Uno de los problemas posibles de mencionar es que, al menos al año 2009, era factible identificar más de cuarenta documentos entre proyectos, programas y beneficios asociados a este ámbito de la Educación, que a su vez se vinculaban a doce unidades internas y externas del Ministerio de Educación, lo que conlleva a una fragmentación estatal que obstaculiza una visión sistémica y orgánica del sistema de Formación Técnico Profesional (MINEDUC, 2010).

El diagnóstico realizado por el Ministerio de Educación, busca que los diferentes organismos identificados como participantes directos de la Formación Técnico de Nivel Superior, desarrollen sus funciones dentro de un marco regulatorio claro y categórico en lo que atañe a los estándares mínimos en que la función educativa debe realizarse en el país, a fin de entregar las mejores oportunidades a las y los estudiantes que optan por esta modalidad de Formación Superior, otorgando las herramientas necesarias para que se constituyan en agentes activos para el desarrollo social y económico de Chile.

3.1. Justificación del problema

En el contexto Latinoamericano los países han ido priorizando la Enseñanza Técnico Profesional en sus iniciativas políticas, quedando declarado en las intenciones, que es necesario avanzar hacia el acceso universal a la educación en todos sus niveles, en especial en la formación terciaria que permite la formación de capital humano especializado (Sevilla & Paola, 2017). Con respecto a esto último, es necesario indicar que las iniciativas no deben direccionarse únicamente a la cobertura, pues si la enseñanza que se ofrece no es de excelencia, difícilmente podrá formarse a técnicos y profesionales competentes que puedan contribuir con el desarrollo de los países.

En relación con lo anterior, dentro del documento final que emana de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, instancia realizada en junio de 2012 que contó con la participación de líderes políticos mundiales y representantes de los sectores privados, se estableció la necesidad de:

(...) prestar apoyo a las instituciones educativas, en particular las instituciones educativas superiores de los países en desarrollo, para que realicen investigaciones y logren innovaciones para el desarrollo sostenible, en particular en la esfera de la educación, a fin de elaborar programas de calidad e innovadores, incluida la formación en capacidad y conocimientos empresariales, formación profesional, técnica y vocacional y aprendizaje durante toda la vida, dirigidos a remediar las deficiencias en materia de aptitudes a fin de avanzar los objetivos nacionales de desarrollo sostenible (Sevilla & Paola, 2017, p.49).

Los consensos actuales se enmarcan en un contexto latinoamericano que en el ámbito educativo presenta un panorama bastante heterogéneo en todos sus niveles, países con menores niveles de desarrollo tienen menor tasa de escolaridad en áreas urbanas que sus pares más desarrollados. Con respecto a esto, para el período 2000 – 2010 la mayoría de los países de América Latina no supera los diez años de cobertura escolar (Jacinto, 2013).

En lo que concierne a la Educación Técnico Profesional que se provee en el nivel secundario de enseñanza, en países con menores niveles de desarrollo ésta es considerada como parte terminal del proceso de formación, pues se privilegia la inserción rápida al mundo laboral, por el contrario, a mayores niveles de desarrollo se supone como una formación preparatoria para la prosecución de estudios superiores.

Con respecto a la inserción en el mundo del trabajo, Claudia Jacinto en “Incluir a los jóvenes. Retos para la educación terciaria en América Latina” (2013) afirma que los países con mayor expansión en cobertura y formalidad del sistema, como Chile y Argentina, son capaces de ofrecer mejores alternativas laborales para quienes tienen más años de escolaridad, mientras que en los países con mayor grado de empleos informales, las personas mejor calificadas no logran acceder a empleos con facilidad.

Si bien en ambos casos la Educación Técnico Profesional se encuentra separada de la formación académica Científico Humanista esto no se replica en toda América Latina, por el contrario, existe un consenso en los países del Caribe anglosajón respecto a la necesidad de que la formación Técnico Profesional sea incorporada a la educación general (Sevilla et. Al., 2017). Este acuerdo se funda en la idea de que la educación debe ser integral, entendiendo que las y los egresados de la enseñanza secundaria, necesitan tanto de herramientas técnicas como académicas para desenvolverse en la sociedad.

Por otra parte y en lo que respecta a la Enseñanza Técnico Profesional que se ofrece en el sistema terciario también hay experiencias disímiles en América Latina, pudiendo esquematizarse, tres grupos: un primer grupo estaría compuesto de países donde aún no es posible reconocer la existencia de un sistema de enseñanza técnico profesional terciaria que funcione de manera paralela a la educación universitaria; un segundo grupo tiene una serie de instituciones que imparten educación técnico profesional pero sin la potestad de entregar un grado de licenciatura; un tercer grupo integra instituciones educativas que han desarrollado programas de formación superior, que tienen la potestad de ofrecer formación especializada y otorgar grados de licenciatura (Sevilla et. Al., 2017).

En este dispar y complejo contexto regional, Chile se sitúa, con sus respectivas particularidades, en el segundo grupo, con la coexistencia de distintas instituciones que no tienen la potestad de otorgar grados de licenciatura y que se encuentran escasamente reguladas desde el Estado (Concha, C., Villarzú, A., & Araneda, H., 2013).

Analizar la educación en Chile no es tarea fácil, pues hay una serie de intereses involucrados que dificultan la elaboración de consensos entre los actores implicados, que

permitan un acuerdo social que dé solución a los problemas multidimensionales que afectan de manera transversal todo el sistema educativo.

Al conocer las políticas públicas que se han implementado en materia de Educación Técnico Profesional, es posible entender el funcionamiento histórico y actual de las instituciones que imparten esta modalidad de formación; analizar la influencia de la Educación Técnica en el desarrollo de la matriz productiva del país; y comprender las razones que han influido en que el sistema educativo chileno, esté en un constante cuestionamiento, compartido transversalmente por los actores sociales.

Esta investigación busca ser un aporte académico a la discusión acerca de las Políticas Públicas sectoriales que se han implementado en Educación, y que atañen específicamente a la Educación Superior Técnico Profesional, todo esto enmarcado en la gestión realizada desde el Estado en este ámbito.

Es fundamental hacer un análisis, desde la disciplina de la administración pública, acerca de aspectos relevantes de la forma en que en Chile se han formulado e implementado políticas públicas sectoriales en el ámbito educativo, entendiendo que, en la medida que ésta se desarrolle con excelencia y legitimidad, será factible que los distintos actores formen parte de los procesos sociales y políticos, fortaleciendo así la democracia y la formación de ciudadanos y ciudadanas informadas, críticas y propositivas que se constituyan en un aporte concreto y permanente para el desarrollo óptimo del país.

3.2. Pregunta de investigación

¿Cuáles son los principales acuerdos y desacuerdos conducentes a propiciar alianzas para la formulación de una Política Pública de Educación Superior Técnico Profesional, entre los años 2006 y 2017 en Chile, surgidos a partir de las discusiones políticas, parlamentarias y técnicas que se han desarrollado en torno a la creación de la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”?

3.3. Objetivos

3.3.1. Objetivo general

- Analizar los principales acuerdos y desacuerdos técnicos y políticos conducentes a propiciar alianzas para la formulación de una Política Pública de Educación Superior Técnico Profesional, entre los años 2006 y 2017 en Chile, surgidos a partir de las discusiones políticas, legislativas y técnicas que se han desarrollado en torno a la creación de la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”.

3.3.2. Objetivos específicos

- Describir el rol que se le reconoce al Estado en materia de Educación Superior Técnico Profesional, a partir de las diferentes posturas expresadas en los proyectos de Ley, discusión legislativa y opinión de experto en torno a la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”.
- Describir el rol que se le reconoce al Mercado en materia de Educación Superior Técnico Profesional, a partir de las diferentes posturas expresadas en los proyectos de Ley, discusión legislativa y opinión de experto en torno a la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”.
- A partir de los objetivos anteriores, identificar los principales acuerdos y desacuerdos técnicos y políticos a partir del proyecto de Ley, discusión legislativa y opinión de experto de la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”.

CAPITULO II: ANTECEDENTES

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. Historia y desarrollo de la Educación Técnica en Chile

Antiguamente, la educación difería de lo que es hoy, existiendo diferencias en la formación recibida en todos los ámbitos los cuales dependían, de si se era hombre o mujer y, de la condición socioeconómica o grupo social al cual se pertenecía⁷. Esta misma situación se replicaba en la formación para el trabajo, la cual se vinculaba más bien a un asunto vocacional, el cual se encontraba estrechamente ligado a la actividad productiva del grupo familiar; a modo de ejemplo, para una familia de agricultores, lo moralmente correcto era que sus descendientes siguieran el mismo camino, conservando de este modo el patrimonio y su cultura.

En esta materia, hoy se habla directamente de educación técnica; un área que busca encantar a las y los jóvenes egresados de cuarto medio mostrándose como la carrera del futuro, un futuro que se muestra colmado de profesionales pero carente de técnicos, los cuales son altamente demandados pero, en general, mal remunerados, lo que se transforma en una escasa existencia de fuerza de trabajo calificado necesario para aportar con la producción y desarrollo del país. Esta última frase, que parece contemporánea, es la misma bajo la cual nace la educación técnica hace algunos siglos atrás.

1.1.1. La educación técnica en Chile Colonial

La historia de la educación técnica en Chile tiene registros desde la Colonia, tras la llegada de los Jesuitas, quienes trajeron el desarrollo de talentos y oficios que contribuían al sustento de los hogares en aquella época. En mano de ellos, se funda en el año 1748 una Escuela Industrial en la ciudad de Calera de Tango.

⁷ A partir de 1812, tras el dictado de un decreto de don José Miguel Carrera, la educación empieza un camino paulatino para integrar a mujeres y clases bajas, sin embargo, se necesitó un largo trayecto para llegar a una educación igualitaria en cuanto a las materias que se entregan.

Desde Alemania, trajeron hermanos de su congregación los cuales eran: maestros arquitectos, escultores torneros y tejedores, entre otros, para desarrollar las labores docentes, y como aprendices hubo esclavos, jóvenes indígenas y mestizos (Dittnorn, 2007).

Un poco más tarde, Manuel de Salas (funcionario de La Corona a cargo de la administración de obras) reconoció la necesidad existente en el país, de formar personas calificadas para realizar trabajos prácticos. Su idea se vio concretada en 1798, tras la fundación de la Academia de San Luis, la cual se convirtió en la primera institución nacional que impartió formalmente Educación Técnica; su finalidad era educar jóvenes en el nuevo ideario científico de la ilustración, convirtiéndose en la primera institución que, a través de cátedras de dibujo y matemáticas, impartió disciplinas técnicas (Memoria chilena, 2016).

1.1.2. La Educación técnica tras la Independencia

Ya adentrándose en un Chile Institucionalizado luego de la Independencia y bajo el alero de la Constitución de 1833, se encuentran registros que plasman el deseo de las autoridades de aquella época de otorgar al país un sistema educacional acorde a las necesidades de la incipiente nación, dando vida al Instituto Nacional⁸, la Universidad de Chile, una red de instituciones de educación primaria y, junto a ello, la necesidad de impartir Educación Técnica, fundándose el 8 de agosto de 1849, bajo la presidencia de Manuel Bulnes, la Escuela de Artes y Oficios, la cual tuvo sus dependencias en el barrio Yungay de la comuna de Santiago.

En ella se tenían puestas las esperanzas de un mayor bienestar, tanto para las clases trabajadoras como para la economía del país, por esto, no se dudó en realizar importantes inversiones, no sólo en infraestructura, sino también, en el cuerpo docente traído principalmente desde Europa para enseñar a los futuros aprendices que, en un comienzo, aprenderían los oficios de carpintería y herrería (Universidad de Santiago de Chile, 2010).

Los futuros alumnos eran nominados por la figura del Intendente y, entre los requisitos para serlo, estaba: tener entre doce y quince años, pertenecer a una familia honrada y laboriosa

⁸ El instituto Nacional nace de la transformación de la Academia de San Luis.

que se dedicara a alguno de estos oficios y, una vez terminada la formación que tenía una duración de cuatro años, éstos debían volver a su lugar de origen y montar un taller con el oficio aprendido⁹.

De lo anterior, es importante destacar dos aspectos valiosos que no se conservan en la actualidad, el ingreso y la permanencia dentro de la escuela de artes y oficios estaba normado y vigilado por un equipo evaluador, lo cual le otorgaba un valor a sus egresados y, el hecho de que la formación recibida constituía a un derecho público y era gratuita para aquellos que cumplieran con los requisitos de ingreso y permanencia¹⁰.

1.1.3. La corta vida de la Universidad Técnica del Estado

El número de estudiantes de la Escuela de Artes y Oficios fue creciendo y tomando fuerza en el tiempo a tal punto que, en conjunto, aunaron fuerzas por transformar sus Instituciones en Universidades, lo que más tarde se materializó en la creación de la Universidad Técnica del Estado (Chile, 2016).

Se trata de una institución más bien nueva que, a pesar de su importante participación en el desarrollo del país de aquella época, tuvo una vida muy corta y, finalmente durante la dictadura militar, fue disuelta para dar vida a importantes Universidades Estatales como lo son la Universidad de Santiago de Chile y la de Antofagasta, entre otras.

La Universidad Técnica del Estado no sólo contemplaba la educación de la fuerza de trabajo que necesitaba el país para la época de desarrollo que acontecía, sino que además, poco a poco fue dando vida a los movimientos universitarios, formando estudiantes conscientes de su participación tanto en el ámbito académico, laboral y a nivel país.

En la década del sesenta, la Universidad formó parte del debate político y, a partir de ello, una lucha por la búsqueda de un lugar dentro de las decisiones del plantel académico, la cual tuvo sus frutos en 1967 con la reforma de participación estudiantil, que permitió que en el año siguiente se llevara a cabo la primera elección de rector en Claustro Pleno¹¹.

⁹ Reglamento para la Escuela de Artes y Oficios dictado por el Supremo Gobierno el 22 de enero de 1864.

¹⁰ El ingreso y permanencia estaba normado por el anterior reglamento citado en donde se establecía que, de verse interrumpidos los estudios por causas de disciplina o falta a los compromisos adquiridos, se debía cancelar al Estado un monto equivalente a los gastos efectuados.

¹¹ Votación Universal

El rector electo fue Enrique Kirberg (reelecto en 1969 y 1972), a quien se le atribuye como precursor del movimiento estudiantil en Chile. En los años que presidió la rectoría de la Universidad, ésta tuvo un desarrollo y crecimiento notorio, logrando abarcar todo el territorio, convirtiéndose en una universidad de alcance nacional (Memoria Chilena, 2016).

Entre 1748, cuando los jesuitas fundan el Instituto Técnico, y 1981 cuando la Universidad Técnica del Estado desaparece para dar vida a la Universidad de Santiago de Chile, se puede observar un gran apogeo e interés público hacia la educación técnica. El arduo trabajo de los gobernantes y precursores del desarrollo nacional, da cuenta de la importancia que se le atribuía a esta rama de la educación, ya que se reconocía su implicancia en el desarrollo del país para aquella época, sobre todo en las áreas de agricultura y minería.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, esta enseñanza siempre tuvo una baja convocatoria, tanto así que en 1900 los jóvenes que recibían educación técnica representaban el 1% del total de los estudiantes, porcentaje que en 1920 llegó a los escasos 4,5%. (Archivo Nacional, 2017)

Este es un comportamiento que se ha mantenido en el tiempo hasta la actualidad. En aquella época, este fenómeno se trató de explicar a través de algunos paradigmas culturales como el hecho de que: *“el pensamiento hispánico consideraba con desdén las labores manuales, lo que se tradujo en la sociedad colonial y republicana en un repudio al trabajo artesanal y la enseñanza de oficios”* (Archivo Nacional, 20017. Párrafo 4).

Desde entonces, se ha desarrollado un trabajo intermitente por entregar valor a la formación técnica, tanto desde los diferentes Ministerios involucrados, como también desde el sector privado, principal demandante de esta fuerza laboral.

1.1.4. El nacimiento de los primeros Institutos Profesionales

En el año 1965, Eduardo Frei Montalva, promovió una de las reformas educacionales más ambiciosas hasta la época que tenía como principal objetivo ampliar la cobertura escolar extendiendo la enseñanza básica a ocho años, e instaurando la enseñanza media de cuatro

años bajo las modalidades de Científico Humanista y Técnico Profesional (Memoria Chilena, 2016).

Las altas tasas de analfabetismo, la baja escolaridad de la población y el énfasis expresado por la UNESCO en cuanto a que la educación constituía una inversión de capital humano, por lo cual, los países debían fomentarla en todos sus niveles, llevó a promover la Enseñanza Técnica de Nivel Superior, creándose el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), el cual implementó cursos de perfeccionamiento en oficios técnicos a adultos desde la Corporación de Fomento de la Producción CORFO (Dittorn, 2007). El objetivo primordial tras la creación de INACAP, era el de capacitar a los trabajadores chilenos, dando respuesta de este modo a las necesidades de desarrollo económico de la época¹².

En la misma línea, nace el Departamento Universitario Obrero Campesino (DUOC), iniciativa de un grupo de estudiantes de la Universidad Católica que observaron la necesidad de extender su labor educativa a aquellos sectores más vulnerados que se encontraban privados de la formación universitaria. Al mismo tiempo, se comenzó a promover la apertura de carreras técnicas en universidades como lo fue la Universidad Técnica Federico Santa María.

Tanto INACAP como DUOC, se consolidaron en el tiempo y, en la actualidad, ambas poseen Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, convirtiéndose en un referente importante para la formación de profesionales en diferentes áreas. Además, mantienen sedes a lo largo del país en las cuales las carreras impartidas buscan tener estrecha relación con el ámbito productivo de cada región¹³.

1.2 Situación Actual de la Educación Técnica en Chile

1.2.1. Privatización de la Educación en Chile y surgimiento de los Centros de Formación Técnica

Durante el periodo de dictadura Militar en Chile, comprendido entre los años 1973 y 1989, se introdujeron significativas reformas en variados ámbitos, incluyendo Educación Superior.

¹² Ver página www.inacap.cl

¹³ Información obtenida de la Misión y Visión de cada Institución.

Augusto Pinochet, bajo el concepto de Estado subsidiario, introdujo una nueva visión para el desarrollo tanto económico como social del país, la cual ha constituido un legado histórico que permanece vigente, en gran medida, en la actualidad.

La educación primaria y secundaria deja de ser responsabilidad directa del Estado de Chile, pasando a manos de los municipios, de este modo su dependencia podía estar supeditada a los Departamentos de Educación Municipal (DEP) o de las Corporaciones Municipales de Educación. Además, en el caso de los liceos técnicos, muchos pasaron a manos de grandes agrupaciones empresariales, según el área de especialidad que éstos impartían.

Así, con la promulgación de la Ley General de Universidades, la dictadura da inicio a la privatización de la educación en Chile y, de paso, desarticula la red de universidades estatales existentes hasta entonces, regionalizándolas y dividiéndolas sin la opción de tener algún tipo de vinculación entre sí¹⁴.

En lo que respecta al ámbito de la Educación Técnico Superior, mediante el DFL N° 24/1981 del Ministerio de Educación, se otorgó la facultad de abrir Centros de Formación Técnica a personas naturales y/o jurídicas, las cuales debían presentar a la Secretaría de Educación un instrumento legal constitutivo, con el cual, una vez aprobado, se debía acreditar un proyecto de desarrollo institucional, que debía incluir los recursos docentes, didácticos, económicos y físicos necesarios para ofrecer una formación de tipo conducente a un título técnico de nivel superior (Dittnorn, 2007).

El sistema previo a la dictadura, que comprendía ocho universidades estatales, dio paso a un sistema abierto y diversificado, el cual incluía dos universidades públicas, un alto número de universidades creadas bajo el alero de la privatización, nuevas universidades que derivaron de las antiguas instituciones estatales y dos nuevos tipos de instituciones de educación superior: Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica (Bernasconi y Rojas, 2003).

La expansión de estas nuevas instituciones de educación, aumentó exponencialmente durante el periodo de dictadura, acelerándose aún más, hacia el término de ésta. De este

¹⁴ Según se menciona en los registros de memoria chilena encontrados en el sitio web <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92001.html>

modo, mientras entre 1981 y 1987 se autorizó la creación de 23 Institutos Profesionales, entre los años 1988 y 1989 ese número creció en 34, y al acercarse el término del régimen militar, ante la incertidumbre acerca de las nuevas normas que podrían venir, se autorizaron 23 nuevos establecimientos¹⁵.

Las instituciones facultadas por la legislación de 1981 para actuar como entidades examinadoras, no dieron abasto con la alta demanda tras la proliferación de nuevos establecimientos, ante lo cual los estándares de evaluación sufrieron un desmedro en sus labores, perdiendo credibilidad¹⁶.

El último día de dictadura, se publicó en el diario Oficial la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley Orgánica de Educación N°18.962), mediante la cual se estableció un nuevo mecanismo de supervisión para las nuevas instituciones privadas; en adelante, la acreditación estaría a cargo de un Consejo Superior de Educación autónomo¹⁷.

El proceso de privatización de la educación en Chile, como todo lo instaurado en dictadura, fue rápido y abrupto. Bernasconi y Rojas (2003), en su informe preparado para el Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), con el fin de poner en perspectiva internacional la privatización de la educación en Chile destacan que:

(...) según el Banco Mundial sólo Filipinas, Corea y Japón exhibían en 1994 una proporción mayor de alumnos en el sector privado de la educación superior que los que tuvo Chile en el año 2000 (World Bank 2000:30). En cuanto a financiamiento, una estimación reciente del World Education Indicators (WEI), correspondiente a 1999, pone en 77,2% la participación privada en el financiamiento de la educación superior en Chile, la segunda más alta, después de Corea, de los 13 países incluidos en WEI más los países de la OECD. Vale la pena agregar que, conforme a la misma fuente, Chile exhibe la mayor proporción de financiamiento privado de la educación en general, incluyendo todos sus niveles, con 44,9% del gasto total (Bernasconi y Rojas, 2003, p.29).

¹⁵ Para los mismos periodos, el aumento de Universidades fue de 5, 17 y 18 respectivamente por cada periodo mencionado.

¹⁶ Bernasconi y Rojas, para su informe preparado para el IESALC, mencionan que: 5 de las 21 universidades encargadas examinaban hasta 32 carreras diferentes, lo que implicaba examinar a entre 12 y 14 instituciones privadas; 7 examinaban entre 11 y 20 carreras, mientras que las 9 instituciones restantes examinaban entre 1 y 10 carreras. Al mismo tiempo, los aranceles cobrados por proceso suponían una carga económica alta para las instituciones sometidas a ellas (y una fuente importante de ingresos propios para las instituciones examinadoras).

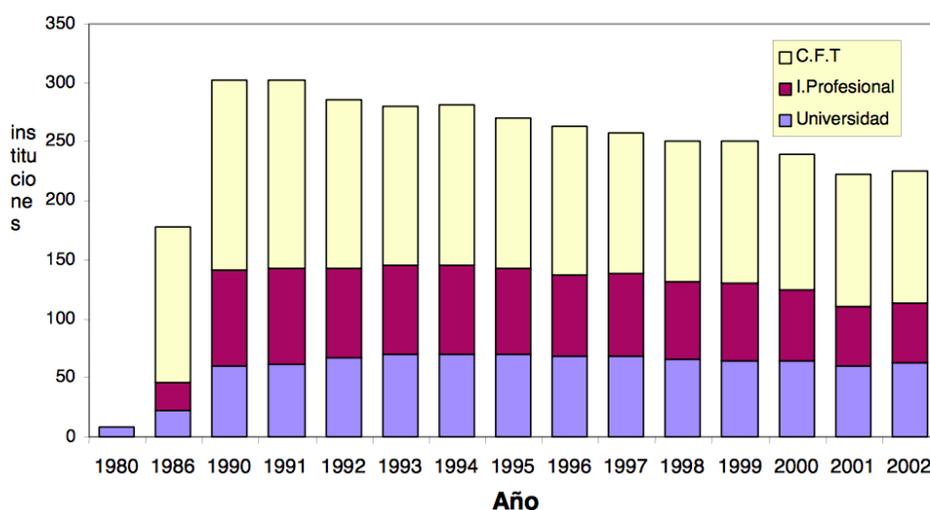
¹⁷ Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.962, artículo 32° que crea el Consejo Superior de Educación.

1.2.2. El retorno a la democracia y la consolidación de los Centros de Formación Técnica

A partir de la reforma de 1981 se evidencia, a través de distintas fuentes, un aumento progresivo en el surgimiento de nuevas instituciones de educación superior en todos sus ámbitos, registrándose su mayor apogeo en el año 1991, cuando el número de instituciones de educación superior asciende a la cantidad de 303 establecimientos, de los cuales más de un 50% correspondía a Centros de Formación Técnica. Sin embargo, son éstos mismos quienes, en los años posteriores, han disminuido notoriamente, atribuyéndose este hecho al aumento de universidades privadas, que condujo a una reestructuración en la demanda de educación Superior en Chile, tal como lo muestra el gráfico 1.

GRÁFICO N° 1

Evolución del Número de Instituciones, por tipo



Fuente: Bernasconi y Rojas, 2003

Para el año 2003, Chile contaba con 16 universidades públicas, 48 Institutos Profesionales y 115 Centros de Formación Técnica, de un universo de 226 Instituciones de educación superior (Tabla N° 1).

Si bien, el número de establecimientos de Centros de Formación Técnica disminuyó notablemente en poco más de una década, éstos seguían conformando casi el 50% del total de instituciones de educación superior, a pesar de que, como se muestra en el gráfico N° 2,

para el año 2002, la matrícula se concentra en casi su totalidad en las Universidades, dejando con un pequeño 12% a los Centros de Formación Técnica.

TABLA N° 1

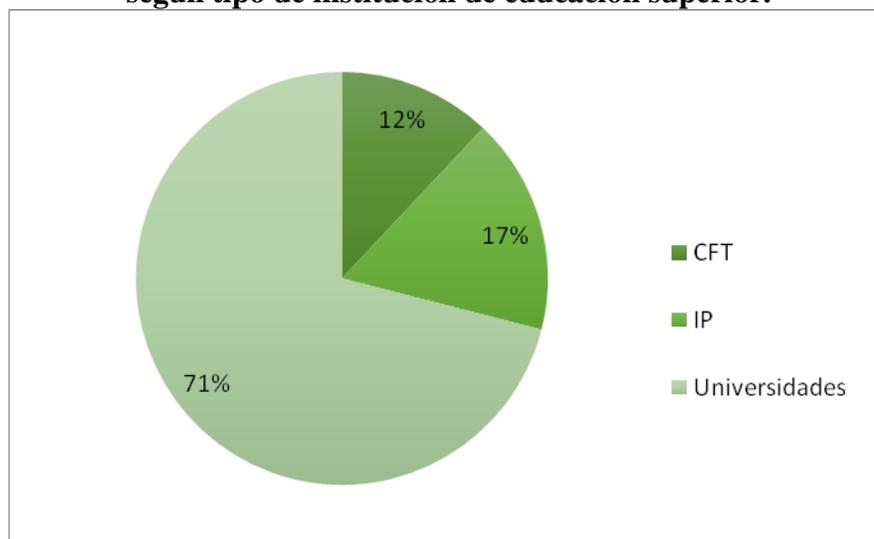
Evolución del número de instituciones de educación superior por tipo y categoría, periodo 1980-2003

Tipo/Categoría institucional	1980	1990	2003
Instituciones con subsidio estatal	8	22	25
Universidades		20	25
Estatales	2	14	16
Privadas (antiguas)	6	6	9
Institutos Profesionales	0	2	0
Instituciones sin subsidio estatal	0	280	201
Universidades Privadas (nuevas)	0	40	38
Institutos Profesionales	0	79	48
Centros de Formación Técnica	0	161	115
Total sistema educación superior	8	302	226

Fuente: elaboración propia en base a Bernasconi y Rojas, 2003

GRÁFICO N° 2

Participación de la matrícula año 2002, según tipo de institución de educación superior.



Fuente: elaboración propia en base a Bernasconi y Rojas, 2003

En el año 2000 los Centros de Formación Técnica entregaron al país un total de 7.900 titulados, en contraste a los 33.400 alcanzados por las universidades, esto quiere decir que en aquella época, por cada técnico que terminaba su formación de dos años en un Centros de Formación Técnica, Chile producía 4 profesionales dentro de su amplia gama de universidades privadas y estatales.

1.2.3. Evolución de los Centros de Formación Técnica, situación actual

Los rápidos cambios experimentados entre la creación de los Centros de Formación Técnica y su corta existencia, fueron dando lugar rápidamente a estudios relativos al tema. José Salazar (2005), en su estudio sobre la Educación Superior no Universitaria para el IESALC, determina diferentes causas para explicar la variación que tuvieron en su inicio los Centros de Formación Técnica, en cuanto a su creación y pronta desaparición. Entre ellas se mencionan: el lugar que la estructura del sistema de educación superior destinó a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, bajo lo cual no existe una lógica de articulación, sino más bien, un ordenamiento jerárquico que otorga más o menos valor al título obtenido dependiendo del tipo de institución en la cual se ha formado; la incapacidad de los Centros de Formación Técnica para adaptarse a los cambios existentes

en la demanda de la oferta formativa en cuanto a la escasez de recursos que manejan para implementar sus campos de estudios y el financiamiento como método de sobrevivencia.

Con respecto a este último, en un principio los Centros de Formación Técnica se crearon bajo el alero de lo privado, es decir, se trataba de instituciones a las cuales se les permitía lucrar a través de sus aranceles, en cuanto se entendían como prestadoras de servicios de educación¹⁸; de este modo, su existencia dependía de la cantidad de estudiantes que podían ingresar y permanecer dentro de ellas, cancelando los aranceles establecidos.

Más tarde se estableció un mecanismo de financiamiento a través del Estado, el cual iba dirigido a aquellas instituciones que tenían cabida dentro de los estándares establecidos como mínimos, mediante los cuales podían acreditar ciertas capacidades exigidas a través de éstos (de planificación, de gestión o de garantizar el buen uso de los recursos que recibían), las cuales en la práctica, no constituyeron una alternativa disponible para muchas instituciones pequeñas, por lo que fueron desapareciendo o fusionándose con aquellas de mayor envergadura.

En el caso del financiamiento directo a estudiantes a través de créditos y becas, también se tendió a beneficiar a aquellas instituciones más sólidas y consolidadas, dejando en desmedro a aquellas más frágiles, que no estaban en condición de cumplir con los requisitos establecidos para respaldar dichos beneficios entregados a los y las estudiantes desde el Estado.

Dentro de la misma línea, se crean mecanismos competitivos entre las instituciones, orientados a incentivar la investigación con el propósito de fomentar la movilidad nacional e internacional del estudiantado y, para el caso de los Centros de Formación Técnica, mejorar las instalaciones y equipamiento, todo ello con cargo al Fondo Competitivo de Apoyo a la Formación Técnica de Nivel Superior y a la línea de acción de fortalecimiento

¹⁸ Jorge Neff en su artículo antes citado, menciona que a partir de la constitución de 1980, la educación deja de ser un bien público y se transforma en un bien colectivo privatizable, al cual se accede principalmente mediante el mercado, así como a cualquier otro bien de consumo.

institucional de las instituciones formadoras de técnicos de nivel superior, ambas del Proyecto MECESUP¹⁹ (Salazar, 2005).

Este nuevo contexto de financiamiento, llevó a la consolidación en el tiempo de aquellos Centros de Formación Técnica que estuvieron a la altura de las nuevas exigencias, pudiendo acceder a sistemas de financiamiento que les han permitido mantenerse con vida hasta el día de hoy.

¹⁹ Según definición del Ministerio de Educación, en el año 1998, el Gobierno de Chile decidió y convino con el Banco Mundial (BIRF), a través del préstamo N° 4404-CH, el diseño e implementación de un ambicioso programa de mejoramiento de la calidad de la educación terciaria, que fue bautizado con la sigla MECESUP http://www.mecesup.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3586&id_contenido=14892.

2. ANTECEDENTES CONTEXTUALES

2.1. *Sistema Político y Social chileno*

Los aspectos característicos del sistema político actual son el resultado del devenir social, político e histórico por el que ha transitado el país. Sin ánimo de hacer un recorrido por toda la historia de Chile, es importante, para comprender los aspectos más relevantes del sistema político actual, caracterizar brevemente el proyecto político impuesto en dictadura militar, en tanto, son considerables las particularidades que se mantienen de esta época y que hacen de Chile, una democracia limitada en tanto muchas normativas que regulan el funcionamiento del país fueron impuestas en el régimen militar, lo que convierte al Chile actual en un enclave dictatorial.

Además, considerando que el presente trabajo investigativo se contextualiza históricamente en el período comprendido entre 2006 y 2016, se hará una breve revisión sobre las principales características del sistema político concretado en los gobiernos de ese periodo.

2.1.1. **Sistema político en dictadura militar**

Durante la dictadura se produce un giro con respecto a lo que venía realizándose en los gobiernos desarrollistas. Las empresas estatales se privatizan y deja de apoyarse la industria nacional, con estos cambios, progresivamente se va despojando al Estado de las labores productivas e instaurándose en Chile, un régimen neoliberal²⁰ en el que los derechos sociales se cubren de acuerdo a la capacidad de financiamiento individual, es decir, se privilegia el bienestar individual sobre el colectivo:

“Se aplicaron medidas para controlar la inflación, las que tuvieron como consecuencia una reducción del 30% en el gasto fiscal. Asimismo, se comenzó a dismantelar el aparato estatal sobre todo el sistema empresarial estatal por medio de privatizaciones, inclusive de algunas áreas tradicionalmente pertenecientes al Estado como es el sistema de pensiones y la atención en salud” (Olmos y Silva, 2010, p.7).

²⁰ El origen de esta ideología puede encontrarse a fines de la década de los setenta y durante los ochenta, surge como consecuencia de los planteamientos de académicos de la Universidad de Harvard que atacan vehementemente las políticas de igualdad que venían desarrollándose, rápidamente logra imbricarse en el discurso de gobiernos neoconservadores e instaurándose en los países. El neoliberalismo, aunque con matices, logra hegemonizar buena parte del mundo con su ideología, en este contexto, Chile se presenta como un país en extremo neoliberal y anunciado por muchos como un `experimento neoliberal`. Este sistema no ha estado exento férreas críticas por parte del mundo académico, político y activista.

Estas iniciativas de privatización y disminución del gasto fiscal logran formalizarse a través de la elaboración de la Constitución Política de 1980, hito considerado uno de los grandes triunfos de la dictadura miliar. El hecho de que el régimen autoritario consiguiera legalizar su proyecto político a través de la elaboración de la constitución que rige hasta la actualidad, ha permitido que Chile mantenga un sistema político, económico y social que ha acentuado muchas de las reformas impuestas en dictadura.

La Constitución Política de la República, en rasgos generales, puede sintetizarse en los siguientes tres objetivos:

D) La implementación de una "democracia protegida" (denominación dada por su inspirador Jaime Guzmán ²¹) en sustitución de la supuestamente fracasada "democracia liberal". Como expresión de dicha protección, los marxistas debían quedar excluidos del sistema político. II) La adscripción de Chile a una economía capitalista, abierta al exterior, plenamente liberalizada, en la que al Estado le cabría un reducido rol subsidiario (III) La prolongación del gobierno de Pinochet, estimado en un total de veinticinco años, para consolidar el nuevo modelo (Boeninger, 2007:12-13).

Estos tres objetivos permitieron que el modelo político y económico neoliberal fuera instaurándose sin mayores contrapesos, en tanto fue una imposición del gobierno de facto escasamente reformado por los gobiernos de la post dictadura.

En 1989 se produce la primera reforma a la constitución, lo más relevante de estos cambios, de acuerdo a Boeninger (2007) se relaciona con el aseguramiento de que Chile velaría por el respeto de derechos humanos, en base a legislación internacional; sin embargo, más allá de esos cambios, no se logra modificar lo sustancial del texto original. La segunda reforma a la carta magna se produce en 2005 y entre los aspectos de modificación más relevantes, es posible mencionar el desarme de la tutela militar que fue impuesta bajo el concepto de democracia protegida.

²¹ Jaime Guzmán fue un intelectual de derecha, egresado de la universidad Católica y líder del movimiento gremialista que más tarde daría origen al partido político de derecha Unión Demócrata Independiente (UDI). Tuvo gran relevancia en la dictadura de Augusto Pinochet y es considerado el ideólogo de la constitución de 1980. Murió en 1991 como consecuencia de un atentado perpetrado por el grupo armado Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).

2.1.2. Sistema educativo en dictadura militar

Tras el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 se produce un gradual desmantelamiento del Estado y su rol público. En el ámbito educativo esto se agudiza especialmente, utilizándose éste como un espacio de control ideológico que busca legitimar la dictadura mediante un control absoluto sobre qué debía enseñarse en las escuelas e instituciones educativas; además, progresivamente el Estado se va desligando de su potestad en el espacio educativo, delegando la responsabilidad de proveer educación escolar a instituciones intermedias, que podían ser municipalidades o agentes privados.

Se habla de desmantelamiento del Estado, en tanto éste comienza a desligarse progresivamente de su responsabilidad en distintos ámbitos sociales, como salud, educación y previsión social, dejando en manos de privados una serie de derechos sociales que antes eran garantizados desde el Estado, pasando a tener un papel más bien pasivo, subsidiario y escasamente fiscalizador.

En la esfera educativa, esto se tradujo en que los privados realizaran iniciativas de inversión económica relacionadas con educación primaria, secundaria y terciaria; así, desde la instauración de la dictadura militar, continuamente comienzan a proliferar establecimientos educativos de dependencia particular subvencionada o particular. Se pasó de un Estado Docente a un Estado Subsidiario lo que repercutió en que la educación se organizara fundamentalmente a través del mercado.

De esta manera, la educación a la que se puede optar desde este período histórico-político, pasa a estar íntimamente ligada con el poder adquisitivo de las personas, representando un retroceso con respecto a las intenciones democratizadoras que se habían concretado en los procesos reformistas de décadas pasadas.

En lo que respecta a la educación superior, los procesos reformistas comenzados en la década de los sesenta y setenta no lograron consolidarse y, tal como ocurrió con otras transformaciones estructurales, fueron abruptamente interrumpidos con el desplome de la democracia y la instauración de un gobierno autoritario que persiguió cualquier intento estudiantil de organización y lucha. De esta forma, además de la persecución política que sufrieron las y los estudiantes que se movilaron en los años previos al golpe de Estado, la

dictadura militar presentó la reforma universitaria de manera caricaturesca, mostrando los excesos de la política universitaria y asociando las movilizaciones con la violencia (Huneus M. y Huneus C., 1988).

Con la instauración del régimen militar, la educación sufre progresivamente la transformación que la lleva desde el terreno de lo público al privado: es en este período político e histórico que, enmarcado en la instauración de un sistema económico neoliberal, se reduce el gasto fiscal en lo que respecta a los derechos sociales y la educación queda en una gran proporción en manos del mercado.

El Gobierno de facto asume como premisa fundamental que el Estado no es eficiente en el manejo de los recursos, y que es necesaria la incorporación de agentes privados para proveer educación a la ciudadanía y que ésta escoja de acuerdo a sus recursos económicos, qué estudiar, dónde estudiar y cómo financiarla.

La educación, como disciplina del mundo social para la transmisión y creación de cultura, no puede entenderse como una actividad objetiva ni aislada del contexto en el que se desarrolle, por lo mismo, el régimen militar se encargó de perseguir políticamente y hacer desaparecer a los actores sociales que asumían que la educación era una herramienta para la transformación social. Las escuelas y las universidades son intervenidas con la finalidad de establecer en estas instituciones, un espacio para el control ideológico (Huneus M. y Huneus C., 1988).

El Estado de Chile asume durante el régimen dictatorial una actitud pasiva frente a los derechos sociales, aplicando en educación el principio de subsidiariedad propio del modelo neoliberal. En virtud de ese principio, el Estado limita su responsabilidad en educación al aseguramiento de la educación básica a todos los niños (Constitución Política, 1980). Esta autolimitación representa una de las huellas ideológicas del pensamiento de Milton Friedman, para quien la intervención pública social se justifica sólo en los terrenos de seguridad y educación primaria (Verdejo, 2011).

De lo anterior se desprende el sentido de educación que subyace al gobierno militar, en lo que se refiere a educación secundaria y superior: éste no se constituye en un derecho social

que deba garantizarse desde el Estado, sino en un privilegio al que podrán acceder quienes lo puedan financiar.

Esta proposición constituye, sin duda, un agravio contra el principio de igualdad de oportunidades educativas que había caracterizado el desarrollo del sistema educativo en las décadas precedentes. En consonancia con ese principio, se pone fin al monopolio público de expandir el sistema educativo alentando al sector privado a hacerlo (Verdejo, I., 2011, p.67).

Asimismo, se asume que la educación superior es susceptible de convertirse en un negocio con escasa regulación de parte del Estado, para ello en diciembre de 1980 se dicta el decreto ley 3.541 que reestructura el sistema de educación terciaria que hasta el momento sólo estaba comprendido por ocho universidades pertenecientes al Estado y una serie de instituciones privadas (academias, centros, institutos, escuelas) que no tenían la potestad de otorgar títulos profesionales. Esta nueva regulación permitió que el sistema educativo se abriera a la inversión privada.

Todo ello se tradujo en un giro significativo de las políticas públicas que el gobierno militar había definido para la educación superior, enfatizando ahora la necesidad de propender a la diversificación de ésta, sobre la base de diferenciar entre grados académicos y títulos profesionales, en pos de lograr una mayor descentralización y dinamismo, y promover una mayor participación del sector privado en el financiamiento de la educación superior. (Salazar, 2005, p.62)

A la luz de los antecedentes, quienes ostentaron el poder durante el período militar, entendían que la educación tiene gran relevancia dentro de una sociedad, por lo que deliberadamente decidieron no garantizar el acceso público universal a la educación accediendo a ésta quienes pueden pagar por ella, lo anterior ha posibilitado que la estructura social chilena se mantenga prácticamente inmutable al paso del tiempo, con una alta estratificación socio-económica y concentración de riquezas de una élite.

2.1.3. Sistema político en democracia

El sistema político chileno es presidencialista, lo que le otorga a la máxima autoridad del país un nivel jerárquico que está por encima del parlamento. Este poder se concretiza en el hecho de que la presidencia ostenta control sobre buena parte de las iniciativas políticas, lo que evita contrapeso en el poder y permite definir la agenda pública de manera constante.

Lo anterior ha conducido a que, de acuerdo a Boeninger (2007), durante esta etapa se pueda caracterizar el período en base a algunos de los siguientes elementos:

- Potestad de nombrar y remover libremente a ministros de Estado, subsecretarios, jefes de servicios públicos y otros altos funcionarios de confianza.
- Iniciativa exclusiva de proyectos de ley referidos al sistema tributario.
- Creación de nuevos servicios públicos, incluyendo empresas del Estado y municipios, así también, puede determinar y limitar funciones y atribuciones.
- Monopolio en materia de remuneraciones y seguridad social.
- Presentación anual del proyecto de Ley de Presupuestos, lo que confiere poder para priorizar ciertos temas de la agenda pública.
- Potestad de manejar las relaciones exteriores, lo que en la práctica ha permitido a los gobernantes realizar acuerdos comerciales con otros países.
- Dictar Estado de excepción ante situaciones de desastres naturales o calamidades.

De acuerdo a Boeninger (2007) teniendo como marco de referencia los anteriores elementos propios del sistema presidencialista, se ha establecido que la estabilidad de los gabinetes durante este período ha sido una señal positiva con respecto al manejo político chileno.

La coordinación entre el ejecutivo y la relación con los partidos políticos ha sido una labor concentrada y concretada mayormente en el Ministerio Secretaria General de la Presidencia (SEGPRES), quien a su vez ha establecido una relación cercana y permanente con el Ministerio de Hacienda, debido a la importancia de éste en el aspecto económico que ha tenido relevancia para el manejo político de los gobiernos. Con algunos matices, este ordenamiento se mantiene durante buena parte del período.

2.2. Periodos presidenciales 2006-2016

Esta investigación se concentrara en los proyectos políticos de los periodos comprendidos entre los años 2006 y 2016. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de los periodos presidenciales comprendidos entre esa fecha.

2.2.1. Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)

En diciembre del año 2005 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, al igual que en el período anterior, ningún candidato consiguió los votos que permitieran asumir la jefatura del gobierno en primera vuelta, por lo que debió realizarse una segunda vuelta electoral en enero del año 2006. Con un total de 53,50% de los votos Michelle Bachelet Jeria logra convertirse en la primera mujer presidenta, marcando con ello un hito en la historia de Chile.

En lo que respecta a la conducción política del primer mandato de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) cobra gran importancia el equipo asesor que se conoce informalmente como `segundo piso` del palacio de gobierno, éste desarrolla su trabajo en coordinación estrecha con el Ministerio de Hacienda (Barahona & Herrera, 2011). En este sentido, *“si bien las instancias formales de coordinación política como el Comité Político, funcionaron regularmente, no fue ese el lugar donde se tomaron las principales definiciones estratégicas que marcaron el sello del gobierno”* (Barahona, R. & Herrera, J., 2011, p.149).

De acuerdo a Barahona & Herrera (2011), además de la asesoría del equipo de confianza de la presidencia, cobra gran importancia para la conducción política de este primer mandato, el contenido explícito expresado en el programa. Además, a esto se suma el contenido presentado en los mensajes presidenciales que cada 21 de mayo se comunicaron al país. El conjunto de estas instancias de manejo político, sentó las bases para orientar estratégicamente al Gobierno.

De acuerdo a Larraín (2013), el primer mandato de Michelle Bachelet puede ser dividido en dos períodos, el primero de ellos se enmarca en los primeros dos años de gobierno y termina con niveles de aprobación pública muy bajos. Esta primera etapa también se caracteriza por la movilización social encabezada por los estudiantes durante el primer año y seguida de movilizaciones sociales por parte de los trabajadores de CODELCO y manifestaciones ciudadanas en repudio a la implementación del sistema de transportes denominado Transantiago (Larraín, 2013).

Ante estas tres situaciones el Gobierno actúa de maneras distintas. Como respuesta a la movilización estudiantil se opta por crear un Consejo Asesor Presidencial que elabora un informe diagnóstico que termina por derogar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) impuesta en dictadura y reemplazarla por la Ley General de Enseñanza (LGE); la movilización de los trabajadores también tuvo como respuesta la creación de un Consejo Asesor Presidencial que, si bien propuso algunas medidas, no logró concretar cambios sustanciales en lo que se refiere a legislación laboral; y por último, en la crisis de Transantiago la resolución resultó ser la salida del cargo de las autoridades de la materia.

En los tres casos, la impronta es la misma: se retoma una demanda social o protesta, se atenúa el conflicto y se busca una nueva modalidad para enfrentar el problema con gran sensibilidad respecto de la ciudadanía o el movimiento en cuestión, pero nunca resolviendo el problema de fondo.

Porque la ausencia de un proyecto claro que guiara al gobierno más allá de problemas puntuales y actuara como principio orientador de las soluciones, dejaba a la perspectiva de Estado de protección sin referente concreto de políticas públicas y lo llevaba a entraparse en fórmulas que terminaban relegitimando las posiciones conservadoras que fueron derrotadas durante el desarrollo de los movimientos (Larraín, G., 2013, p.146)

La segunda etapa del mandato trajo, por una parte, un gabinete político más conservador que introdujo antiguas figuras de la concertación y, por otra, la consolidación de políticas públicas y reformas que fueron orientando al país hacia un Estado de protección social que acentúa la lógica subsidiaria y que consistió en apoyo a familias más vulneradas a través de la entrega de bonos. Todo este proceso ocurre de manera paralela a una situación de desprestigio generalizada de los partidos políticos, es decir, ocurre en paralelo a una crisis institucional incipiente que desencadena la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados y una no unificación de candidatos presidenciales para la primera vuelta presidencial de 2009 (Larraín, 2013).

2.2.2. Gobierno del presidente Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014)

Durante la última década de los noventa Sebastián Piñera se desempeña como Senador de la República de manera paralela a su ejercicio de la actividad empresarial en diversos rubros. A fines de la década preside Renovación Nacional (RN) y es definido por el partido como candidato a la presidencia de la República, sin embargo nunca logró contrarrestar el

gran apoyo público de Joaquín Lavín, candidato a la presidencia por el partido de extrema derecha Unión Demócrata Independiente (UDI); luego de esta candidatura fallida, en el año 2005 y luego de un Consejo Nacional de Renovación Nacional donde se enfrentaron adherentes de Piñera y Lavín, consigue eruirse como la figura del conglomerado de derecha que competirá en las elecciones presidenciales de 2005, pero pese a pasar a segunda vuelta electoral no consigue la mayoría en la votación.

El año 2009 y como representante de la derecha política en la 'Coalición por el Cambio', la figura emblemática de Renovación Nacional es seleccionada nuevamente como candidato del partido para las elecciones presidenciales; este tercer intento desemboca nuevamente en una segunda vuelta electoral realizada en enero de 2010, que esta vez resulta victoriosa para Piñera, quien con el 51,61% de los votos es elegido popularmente como Presidente de la República poniendo fin a dos décadas de gobiernos de centro izquierda.

En base a lo que recoge Huneeus (2011) del programa de gobierno de Sebastián Piñera, es posible sintetizarlo en estas principales metas:

- Alcanzar un crecimiento económico del 6% promedio anual, que posibilite alcanzar el desarrollo en ocho años.
- Creación de un millón de buenos empleos en un plazo de cinco años.
- Combate a la delincuencia y el narcotráfico
- Erradicar la pobreza extrema antes de 2014 y la pobreza antes de 2018, eliminando también las desigualdades excesivas

Este primer mandato de la derecha desde la vuelta a la democracia, se inicia a días de un terremoto de gran envergadura en importantes ciudades del país, por lo que la primera etapa del gobierno estuvo orientada a la reconstrucción:

Esto le obligó a desviar la atención hacia las necesidades de la emergencia, que han desbordado sus capacidades institucionales y humanas por la magnitud de la catástrofe. En el caso de las viviendas, el gobierno tiene la doble tarea de entregar soluciones de emergencia a las familias cuyas casas fueron destruidas, con un buen resultado, porque supo aprovechar el apoyo de diversas organizaciones no

gubernamentales, entre las que destaca “Un techo para Chile” (Huneus, C., 2011, p.101)

Otra situación icónica del gobierno de Sebastián Piñera que se vivió en 2010 corresponde al derrumbe de la mina San José en agosto de dicho año, tragedia que luego de un largo período de trabajos en el lugar (Copiapó), terminó de manera favorable con el rescate de los 33 mineros que llevaban semanas atrapados. El manejo de ambas situaciones, evaluado positivamente por la ciudadanía, terminó con una alta aprobación al primer año de gobierno de Sebastián Piñera.

En 2011 se levantan nuevamente manifestaciones sociales en el ámbito educativo, esta vez son las y los estudiantes universitarios quienes enarbolan la bandera de lucha que desencadena una serie de multitudinarias manifestaciones callejeras consideradas las más importantes desde la vuelta a la democracia. A esto se sumó una serie de problemas al interior de la coalición política gobernante, de esta manera:

Por una parte, distintos grupos sociales hicieron uso extensivo de las manifestaciones y marchas políticas, utilizando la calle como espacio privilegiado de expresión de sus demandas, y en la que amplios grupos expresaron su crítica a la clase política, desestimándola como representativa de sus intereses. Por la otra, la "nueva forma de gobernar" y los problemas en el proceso de reconstrucción obligaron a generar algunos cambios en la forma en que se venía conduciendo el gobierno, y a una serie de cambios ministeriales que le entregaron un mayor peso político, y una -relativa-mejor relación con los partidos de gobierno. Desde el punto de vista de los partidos políticos, las relaciones al interior de la coalición gobernante han mostrado problemas constantes de coordinación, pero, más importante todavía, de desacuerdo frente a las tareas que el gobierno debe priorizar. La relación entre oficialismo y oposición ha sido difícil, criticando el primero constantemente el supuesto obstruccionismo legislativo de la Concertación. Finalmente, el gobierno ha visto en sus cifras de adhesión y aprobación una baja sustantiva que expresa la frustración de las expectativas generadas con la elección y el descontento con la gestión gubernamental (Segovia, C., & Gamboa, R., 2012, S/P).

Además de las fuertes movilizaciones sociales de 2011, Sebastián Piñera y su gabinete no estuvieron exentos de una serie de conflictos de interés, dentro de los que destacan, el caso de las acciones LAN, Parque Tantauco, proyectos mineros, paraísos fiscales y patrimonios no declarados. Todos estos acontecimientos determinan que los partidos políticos y las instituciones sufran un constante desprestigio, debido a que una serie de faltas a la probidad

empezaron a salir a la luz pública desde este período en adelante, repercutiendo en una suerte de incertidumbre política para el futuro.

2.2.3. Segundo Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet Jeria (2014-2018)

Durante el período que gobernó Sebastián Piñera, la ex presidenta Michelle Bachelet desaparece de la esfera política nacional y se embarca en la conducción de ONU Mujeres, una entidad encargada de velar por la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

En 2013 renuncia a la presidencia de ONU Mujeres y se proyecta como la principal figura que podría disputar el gobierno que ostentaba la centro derecha; en marzo del mismo año vuelve a Chile y oficializa su campaña para presidir nuevamente el país, esta vez, no sería de la mano de la concertación, sino de una nueva coalición política de centro izquierda, heredera de la concertación, pero con la incorporación de nuevos partidos políticos: partido comunista, izquierda cristiana y el partido regionalista de izquierda MAS.

Nuevamente, la elección no pudo definirse en primera vuelta y Michelle Bachelet tuvo que enfrentarse en segunda vuelta a la abanderada de derecha Evelyn Matthei. En marzo de 2014 y con un 62,16% de los votos Bachelet es reelegida presidenta de la República para el período 2014-2018.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet recoge el diagnóstico de crisis, por lo que las propuestas país buscan hacer transformaciones estructurales de la institucionalidad vigente, así se expresa en el mismo:

Hoy queremos y podemos dar un gran salto con toda nuestra gente. Un salto que nos permita acceder a una mejor calidad de vida, con mejores servicios y bienes públicos, y con una economía que se distingue por mejorar permanentemente su productividad, por su creatividad, por su capacidad de innovación y emprendimiento. Y todo sustentado en chilenos y chilenas que han recibido del país la oportunidad de desarrollarse de forma plena. Ese es el Chile moderno, plenamente inserto en el mundo y con visión de futuro que podemos construir. Ese es el Chile de todos, en el que todos crecemos. Las ilusiones, las esperanzas y los propósitos de miles y miles de compatriotas están en la base de la fuerza y convicción de mi candidatura y del programa de gobierno que proponemos (Bachelet, M., 2013, S/P).

3. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

La Secretaría de Formación Técnico Profesional perteneciente al Ministerio de Educación, elaboró un documento titulado 'Antecedentes y Estrategia para la Implementación de la Política Técnico Profesional en Chile' (2010), a través del cual, se destaca el reconocimiento e importancia que se le ha otorgado a la Formación Técnica en estos últimos años y, al mismo tiempo, busca tener un alcance para concretar una política necesaria no sólo para estandarizar los niveles de formación, sino también, para otorgar al país el capital humano necesario y calificado que se necesita para obtener un mayor desarrollo.

Este reconocimiento se ve reflejado en la importancia otorgada a través de investigaciones, informes y estudios que concretizan estas ideas, además de un nuevo ajuste institucional dentro del Ministerio de Educación y la creación de la Secretaría Ejecutiva y Comisión Asesora de Formación Técnico Profesional.

Contar con un sistema calificado de Formación Técnico Profesional tiene efectos decisivos en diferentes planos, como lo son el desarrollo económico; el mejoramiento en la capacidad de innovación; la contribución a una mejor productividad e integración de nuevas tecnologías; perfeccionamiento de la capacidad con que la fuerza de trabajo se adecúa a los cambios en el mercado del empleo y; la contribución a la movilidad social, junto con disminuir la vulnerabilidad a través del aumento de la empleabilidad de las personas. Sin embargo, esto sólo es posible mediante la construcción, en forma progresiva, de un sistema de Formación Técnico Profesional articulado a través de la participación de todos los actores involucrados.

El informe ejecutivo 'Bases para una Política de Formación Técnico Profesional en Chile' elaborado por del Ministerio de Educación (2009), señala con fuerza que la asociatividad pública y privada constituyen una condición fundamental para la creación de un sistema articulado de Formación Superior Técnico Profesional, mediante el cual se potencie la contribución de la formación técnica al desarrollo del país y las personas. Así, contar con un sistema articulado de Formación Técnico Profesional, establece una necesidad en la cual su desarrollo resulta clara y altamente beneficioso para el país en distintos ámbitos.

No obstante lo anterior y a pesar de existir una representatividad clara para la Formación Técnico Profesional (a través de su Secretaría), pareciera que ésta no posee la solidez necesaria para concretizar las políticas establecidas, en cuanto ella misma reconoce la ambigüedad existente dentro de la institucionalidad a cargo de materia formativa para la educación técnica:

En la actualidad las iniciativas, políticas y regulaciones que afectan a la formación técnico-profesional se despliegan desde distintas divisiones, unidades, líneas y programas vinculados con los ministerios de Educación, Trabajo y Economía, e involucran a diversos actores. Si bien ello implica que existe una vasta oferta programática dirigida al sector –sólo para el año 2009 es posible identificar más de 40 programas, proyectos y beneficios para la formación técnica, asociados a doce unidades internas y externas del Ministerio de Educación–, esta fragmentación dificulta la obtención de una visión sistémica e integrada de un sistema de formación técnico- profesional y complejiza la interacción de los diferentes actores comprometidos.

No existe en la actualidad un ordenamiento institucional que permita coordinar la oferta y demanda de la formación desde las necesidades de desarrollo económico, las dinámicas del empleo y las necesidades del sector productivo, y no se cuenta con una institucionalidad ni con herramientas que cumplan el propósito de orientar la oferta formativa y generar conversaciones institucionales entre diversos sectores. De ahí la necesidad de crear un sistema articulado de formación técnico-profesional que considere asignación presupuestaria y atribuciones específicas. (Secretaría Ejecutiva de Educación Técnico Profesional, 2010, p.6)

Existe consenso en cuanto a que la Política de Educación Técnica constituye un pilar importante para el país y que, para el fortalecimiento de ésta, se requiere un compromiso definido tanto por parte del mundo de la educación como del trabajo.

Concretamente, la Formación Técnica tiene su referente estatal en el Ministerio de Educación en Chile; esto debido a que, a pesar de su implicancia en el desarrollo del país, no deja de ser parte del sistema educativo. Paralelamente, pero desde otra perspectiva, intervienen de manera indirecta los Ministerios de Trabajo y Economía en cuanto éstos son los encargados de vincular las ofertas formativas a la demanda actual del mercado laboral y mantener una capacitación constante de los egresados, y de otorgar los fondos necesarios para concretar las políticas propuestas en el tema, respectivamente.

En base a lo anterior, a continuación se entrega una caracterización a grandes rasgos de las Instituciones relacionadas al área de educación, tanto aquellas que dependen directamente

del Gobierno Central, como aquellas que gozan de plena autonomía y que se comunican con éste a través del Ministerio de Educación.

3.1. Organismos Centralizados

3.1.1. Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, se inserta dentro de un conglomerado institucional compuesto por distintas ramas de la educación que se dividen dependiendo de la acción que éstas ejecutan sobre la misma. Como definición se puede decir que:

El Ministerio de Educación de Chile es el órgano rector del Estado encargado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, a través de una educación humanista democrática, de excelencia y abierta al mundo en todos los niveles de enseñanza; estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística, y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Del mismo modo, esta institución es la llamada a velar por los derechos de todos los estudiantes, tanto de establecimientos públicos como privados.

La misión del Ministerio de Educación es asegurar un sistema educativo inclusivo y de calidad que contribuya a la formación integral y permanente de las personas y al desarrollo del país, mediante la formulación e implementación de políticas, normas y regulación, desde la educación parvularia hasta la educación superior.

Es función del Ministerio de Educación que el sistema integrado por los establecimientos educacionales financiado con recursos públicos provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público laico, respetuoso y pluralista, que permita el acceso a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad²².

En el año 1927, se dicta en Chile la tercera Ley de Ministerios, bajo la cual se crea definitivamente el Ministerio de Educación Pública. En 1990 se promulgó la Ley 18.956 bajo la cual pasa a llamarse Ministerio de Educación y se establece la siguiente organización:

- a) El Ministro y su Gabinete;
- b) La Subsecretaría, con las Divisiones de Educación General (DEG), de Educación Superior (DES), de Extensión Cultural, de Planificación y Presupuesto (DIPLAP); los Departamentos Jurídico, de Administración General (DAG), y el denominado Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

²² Definición extraída desde el sitio web del Ministerio de Educación <https://www.mineduc.cl/ministerio/mision/>

- c) Las Secretarías Regionales Ministeriales y sus respectivos Departamentos funcionales y territoriales que correspondan.

La Ley Orgánica de Educación impuesta en dictadura militar, fue reemplazada en el año 2009, bajo la primera presidencia de Michelle Bachelet, por la Ley General de Educación (LGE) que rige en la actualidad (Revista de Educación, 2017).

3.1.2. Secretaría Técnico Profesional

La Secretaría Ejecutiva Técnico Profesional se ocupa de velar por la implementación de un sistema articulado de educación y formación laboral, el cual permita desarrollar trayectorias de aprendizaje y trabajo a través del desarrollo de políticas que permitan: definir políticas públicas con miras a la construcción de un sistema articulado y pertinente de educación y trabajo; proponer y ejecutar acciones destinadas a implementar un sistema de educación y formación para el trabajo continuo a lo largo de la vida; promover la coherencia y articulación de las diferentes políticas y actividades del Ministerio de Educación; elaborar un Marco de Cualificaciones, el cual se convertirá en el instrumento que permita definir, ordenar y organizar las calificaciones técnico profesionales disponibles en el país, en base a ámbitos ocupacionales relevantes y al nivel de competencia requerido para su desempeño²³.

3.2. Organismos descentralizados

3.2.1. Superintendencia de Educación

En el año 2011, como parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad - compuesto también por el Ministerio de Educación, Agencia de la Calidad y Consejo Nacional de Educación- se crea la Superintendencia de Educación en Chile.

Las superintendencias son organismos fiscalizadores del Estado, autónomos y poseen personalidad jurídica de derecho público. En el caso de la Superintendencia de Educación, esta se define de la siguiente forma:

Su objeto es fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, y fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que reciban aporte estatal.

²³ <http://www.tecnicoprofesional.mineduc.cl/secretaria-tecnico-profesional/mision/>

Asimismo, su labor es promocionar, informar y educar, en el ámbito de su competencia, a todos los miembros de las comunidades educativas y ciudadanía en general, sobre la normativa educacional y el resguardo de derechos. También, debe dar a conocer los mecanismos disponibles en la institución para resolver consultas, solicitar mediaciones y atender denuncias o reclamos antes hechos que vulneren los derechos de estudiantes, docentes o asistentes de la educación.

La Superintendencia es un servicio público, funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y que se relaciona con la Presidenta de la República por intermedio del Ministerio de Educación²⁴.

3.2.2. Consejo Nacional de Educación

En el año 2009, la Ley General de Educación N° 20.370²⁵ crea el Consejo Nacional de Educación (CNED) como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el presidente de la República a través del Ministerio de Educación. El Consejo mantiene todas las funciones del anterior Consejo Superior de Educación creado en dictadura, y asume otras nuevas referidas especialmente al ámbito de la educación escolar.

Para el contexto de educación superior, el Consejo es el encargado de desarrollar las funciones de licenciamiento²⁶ para las nuevas instituciones, además, constituye la instancia de apelación de decisiones de acreditación adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y apoya al Ministerio de Educación en las decisiones de cierre de instituciones de educación superior, tanto aquellas que se encuentran en proceso de licenciamiento como las que han obtenido ya la autonomía²⁷.

²⁴ Definición extraída de la página web de la superintendencia de educación <https://www.supereduc.cl/la-institucion/que-es-la-superintendencia/>

²⁵ Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado con las normas de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) fue fijado por el DFL N°2-2009 de Educación.

²⁶ Conforme la Ley N° 20.370, el licenciamiento comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad, a través de variables significativas de su desarrollo, tales como docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, programas de estudios, físicos y de infraestructura, así como los recursos económicos y financieros necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos de que se trate. Este se aplica a nuevas instituciones privadas y no a carreras o instituciones estatales o denominadas "tradicionales", como tampoco a las instituciones privadas que hayan obtenido su autonomía. Es un proceso no voluntario, en la medida que toda nueva universidad, instituto profesional o centro de formación técnica debe someterse a él. Se extiende por un lapso mínimo de seis años, desde el inicio de actividades académicas, y puede ser ampliado por el Consejo hasta por cinco años más. Transcurrido el período inicial de seis años, el Consejo puede certificar la autonomía de la institución si es que su desarrollo ha sido satisfactorio acorde a los criterios de evaluación definidos y al proyecto institucional aprobado, o bien, puede prorrogar su verificación.

²⁷ Se entiende por autonomía (LOCE, Título IV, Art.75 (76)) el derecho de cada institución de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades, y comprende: autonomía académica, económica y administrativa.

En lo que respecta a educación superior, son funciones del Consejo:

1. Administrar el sistema de licenciamiento para las nuevas instituciones de Educación Superior, en conformidad a las normas establecidas en la ley.
2. Pronunciarse sobre los proyectos institucionales presentados por las nuevas instituciones de Educación Superior, con el fin de efectuar su reconocimiento oficial.
3. Verificar el desarrollo de los proyectos institucionales de los nuevos establecimientos de Educación Superior que hayan sido aprobados.
5. Solicitar al Ministerio de Educación, de manera fundada, la revocación del reconocimiento oficial tanto de las universidades como de los institutos profesionales y centros de formación técnica que se encuentran en proceso de licenciamiento.
6. Administrar el proceso de revocación del reconocimiento oficial de las instituciones adscritas al sistema de licenciamiento, velando por la continuidad de estudios de los alumnos matriculados. Del mismo modo, le corresponderá la administración de los procesos de titulación pendientes, el otorgamiento de las certificaciones académicas que correspondan, y el resguardo de los registros curriculares y los planes y programas de las carreras de la institución.
7. Apoyar al Ministerio de Educación en la administración de los procesos de cierre de las instituciones de Educación Superior autónomas, primordialmente en lo que dice relación con los procesos de titulación de los estudiantes que se encuentran en esa etapa de sus estudios.
8. Servir de instancia de apelación respecto de las decisiones de la Comisión Nacional de acreditación, de conformidad a la ley N° 20.129.
9. Informar al Ministerio de Educación sobre el cierre de las instituciones autónomas de Educación Superior, sus sedes o carreras, a pedido de éste, de acuerdo a las disposiciones de la ley N° 20.129.

3.2.3. Comisión nacional de acreditación (CNA-CHILE)

Se enmarca dentro de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20.129, promulgada por la Presidencia de la República en octubre de 2006 y publicada en

el Diario Oficial el 17 de noviembre del mismo año. El artículo 6º de dicha ley, crea la Comisión Nacional de Acreditación como un organismo autónomo que gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio, y su función será verificar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, así como también el de las carreras y programas que ellos ofrecen.

La Comisión estará integrada, según la citada ley, por: un académico designado por el Presidente de la República, quien la presidirá; tres académicos universitarios, que en su conjunto, sean representativos de los ámbitos de gestión institucional, docencia de pregrado y formación de postgrado; dos académicos universitarios designados por los rectores de las universidades privadas autónomas que no reciben aporte fiscal²⁸; un docente designado por los rectores de los institutos profesionales que gocen de plena autonomía; un docente designado por los rectores de los centros de formación técnica autónomos; dos académicos designados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT; el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación; dos figuras destacadas, una del sector productivo nacional y, la otra, miembro de una asociación profesional o disciplinaria del país; dos representantes estudiantiles de instituciones de educación superior autónomas acreditadas²⁹ y; el Secretario Ejecutivo que tendrá sólo derecho a voz.

Le corresponde a la Comisión Nacional de Acreditación verificar y promover la calidad de la educación superior mediante:

- La acreditación institucional de todas las instituciones autónomas de educación Superior (Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica).
- El pronunciamiento acerca de las solicitudes de autorización, presentadas por las agencias encargadas de la acreditación de carreras y programas de pregrado, así como también de aquellas encargadas de programas de magíster y programas de

²⁸ Según lo establecido en el artículo 1º, del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación.

²⁹ Se establece que, uno de ellos debe pertenecer a una institución regional y el otro a una institución metropolitana. Además, los representantes de los estudiantes deberán tener aprobados al menos tres años o seis semestres, en su caso, de la carrera en que estén inscritos y encontrarse dentro del 5% de los alumnos de mejor rendimiento de su generación, y durarán dos años en sus cargos. Los representantes de los estudiantes serán elegidos por los Presidentes de las Federaciones de Estudiantes de acuerdo a un procedimiento que establezca el Reglamento que deberá dictarse antes que se constituya la Comisión.

especialidad en el área de la salud (estas últimas necesitan una acreditación especial por parte del Ministerio de Salud), y súper vigilar su funcionamiento.

- El pronunciamiento sobre la acreditación de los programas de pregrado de las instituciones autónomas, en el caso previsto en el artículo 31 de la Ley 20.129³⁰.
- El mantenimiento de sistemas de información pública que contengan las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación y autorización a su cargo.
- Dar respuesta a los requerimientos efectuados por el Ministerio de Educación.

3.3. Agencias Acreditadoras

Las agencias de acreditación (de acuerdo a la Ley N°20.129), son instituciones nacionales o internacionales autorizadas para acreditar carreras y programas de pregrado, magíster y especialidades del área de la salud, para aquellas áreas y niveles en las que han sido autorizadas. Las agencias, antes de iniciar sus actividades, deben solicitar su autorización a la Comisión Nacional de Acreditación y cumplir con los requisitos de autorización y condiciones de operación definidas por la CNA.

Por su parte, a la Comisión Nacional de Acreditación le corresponde autorizar y supervisar el adecuado funcionamiento de dichas agencias, sobre la base de los requisitos y condiciones de operación definidos en la Ley, respetando los términos de su autorización.

³⁰ Artículo 31: En los casos en que no exista ninguna agencia autorizada para acreditar carreras profesionales o técnicas o programas de pregrado en una determinada área del conocimiento, a solicitud de una institución de educación superior, corresponderá a la Comisión desarrollar directamente tales procesos de acreditación, conforme al reglamento que dictará para ese efecto. El reglamento incluirá los respectivos criterios de evaluación. En este caso particular, la institución podrá apelar de las decisiones de acreditación de la Comisión ante el Consejo Superior de Educación, dentro del plazo de treinta días.

4. ANTECEDENTES TEÓRICOS

4.1. Conceptualización de Política Pública

Política y Políticas Públicas son dos conceptos que se relacionan e influyen mutuamente. *“Tanto la política como las Políticas Públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las Políticas Públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”* (Lahera, E., 2004, p.7)

En general, la política (politics) es un concepto que tiene muchos significados en el contexto de las ciencias sociales, pero que se expresa más en los actores, escenarios y juegos de Poder, y en su diversidad y significantes más amplios que van desde los estudios y análisis del Estado hasta sus relacionamientos internos y externos (...) En cambio, las políticas públicas (policy) constituyen tanto procesos sociales como cursos de acción que se elaboran para darle salida a las propuestas programáticas, institucionales, residuales y/o sociales o de aquéllas que surgen de la sociedad civil. Además, es posible definir a las políticas públicas como programa desarrollado por autoridades públicas (Ahumada, J., 2015, p.3).

El concepto de Política Pública tiene una aparición relativamente reciente en la administración pública, surgiendo en la década de 1920 en Estados Unidos, como reacción a la formalidad y legalidad que caracterizaba los procesos de toma de decisiones de los gobiernos. Una vez instauradas en Estados Unidos se propagan rápidamente por los países de Europa y con posterioridad en América Latina (Ahumada, 2015).

Si bien hay una serie de definiciones acerca de Política Pública, que van desde las que indican que es un *“programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado”* (Thoening, 1985:6); que *“está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en las que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas que evolucionan a lo largo del tiempo”* (Lemieux, 1995:7), hasta la ampliación del concepto que realiza Thomas Dye (1995) señalando que las Políticas Públicas son cualquier cosa que el Estado elige o no hacer.

A partir de lo anterior, se desprende que la acción del Estado se concretiza a través de la gestión política que realizan los gobiernos, en este sentido, hacer políticas públicas forma

parte de la concreción de los procesos de los gobiernos, pudiendo ser el resultado de la canalización de las presiones sociales en un momento determinado, o la consecuencia del programa de gobierno. *“Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas”* (Lahera, E., 2004, p.7).

De esta manera, los gobiernos son instrumentos para la ejecución de Políticas Públicas y muchas veces el éxito o fracaso de su gestión es medido a través de la concreción o no de éstas. Para Lahera (2004) es posible hacer política sin crear Políticas Públicas y crear Políticas Públicas sin hacer política, en ambos casos se producen contrariedades en la gestión gubernamental, en el primero se corre riesgo de demagogia y en el segundo, dificultades en el diseño de la Política Pública.

La articulación de la política y las Políticas Públicas es una de las tareas más complejas que tienen los gobiernos, ya que en la implementación de éstas se concretizan los planteamientos de los mismos, pasando del mundo de las ideas a la acción.

En ocasiones, no es posible dar respuesta a las demandas sociales a través de las Políticas Públicas, ya sea por cuestiones presupuestarias o por la imposibilidad de alcanzar un acuerdo social que garantice el éxito de las mismas, en este sentido, se enmarca un problema habitual en la política chilena que tiene relación con el acuerdo que debe alcanzarse con los partidos políticos que participan del poder legislativo.

4.1.1. Análisis de las Políticas Públicas

Es importante, cuando se analiza una Política Pública considerar una serie de variables intervinientes, que confluyen en el proceso político y tecno-político. Dentro de éstas podemos encontrar a los actores, tanto externos como internos; el proyecto país o programa de gobierno; el contexto político, social, cultural e histórico del momento en que se implementa la Política Pública; el sistema del Estado, lo que incluye su institucionalidad y potestades; el presupuesto enmarcado en la situación económica del momento, entre otras.

Para Lahera (2004) se considerará Política Pública de excelencia cuando se produzca participación pública y privada para la definición de su objetivo y cuando su diseño incluya las orientaciones y definiciones institucionales adecuadas, pudiendo incluso prever cuáles serán los resultados de su instauración; las Políticas Públicas de excelencia en su origen tienen incluida la política y durante todo su proceso tienen una amplia participación del espectro social.

Teniendo en consideración lo anterior, algunas de las características de una Política Pública de excelencia son las siguientes:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE (1996): *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*, Washington.

El análisis de las Políticas Públicas debe orientarse a la solución de problemas y sustentarse de *“teorías, métodos, del avance del conocimiento producido tanto por las llamadas disciplinas científicas, como por las comúnmente denominadas ciencias sociales, del*

desarrollo de las diversas profesiones y de los aportes de la filosofía política y social.
(Olavarría, M., 2007, p.24).

La realización de análisis de Políticas Públicas, de acuerdo a Dye (2002) y Kraft y Furlong (2004) permite:

- A) Caracterizar y comprender una situación que es susceptible de ser catalogada como problema público.
- B) Prestar asesoría a autoridades u otros actores sociales que participen del proceso de implementación de Políticas Públicas.
- C) Apoyar y promover la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso de Política Pública.
- D) Generar instancias que permitan influir en las Políticas Públicas que se diseñan e implementan en los países.

4.2. Modernización del Estado

Bajo el concepto de modernización del Estado, las instituciones públicas necesitan ser flexibles para poder responder a la complejidad y rapidez de las condiciones de cambio que existen en la actualidad, en la búsqueda de optimizar la eficiencia de su trabajo ante una sociedad cambiante y llena de información y conocimiento intensivo, como lo es la sociedad de hoy en día.

Sin embargo, esta tarea de modernización se torna difícil si los decisores políticos utilizan sólo un único método: servicios producidos por su propia burocracia y, más aún, se vuelve imposible si sus empleados no pueden ser transferidos de unos sitios a otros al cambiar las necesidades del servicio o incluso despedidos, en caso de bajo rendimiento. Es necesario acabar con esos conocidos vicios del sistema.

Existe hoy en día una visión de gobierno empresarial, bajo la cual se separan las decisiones políticas que siguen estando a cargo de las altas direcciones o del Gobierno mismo, de la prestación de servicios, la cual puede estar bajo la práctica de distintos agentes que tengan la capacidad para ejecutarlas; esto último puede estar en manos ya sea del mismo sector

público, sector privado o de un sector terciario conformado por organizaciones no lucrativas (Osborne y Gaebler, 1992).

Para Osborne y Gaebler (1992), si lo que se obtiene a través de esto, es una mayor eficacia, eficiencia, equidad o responsabilidad, tiene sentido que servicios públicos se realicen por el sector privado, pero con supervisión permanente. Cuando un Gobierno transfiere un servicio público a manos privadas no está transfiriendo la responsabilidad del servicio, lo que hace, es dejar a otros el hacer operativo, para seguir manteniendo su fuerza vinculada a la decisión y a la dirección.

Para entender y diferenciar esta nueva propuesta, es necesario comprender el sistema organizacional del Estado, el cual delega y distribuye sus funciones entre las institucionalidades existentes para su representación en los diferentes ámbitos de su envergadura, las cuales a su vez, se subdividen en departamentos o unidades de acuerdo a las actividades que realizan. Considerando esto, no es posible una modernización del Estado sin que ésta involucre de manera individual a cada una de sus Instituciones.

La importancia de la individualización se marca en que, para aquellas tareas que constituyen un derecho social, apartarlas de manos directas de sus responsables pone en riesgo los intereses puestos en ellas, tal ha sido para el caso de Chile con la privatización de la salud, educación y previsión social.

Por esta razón, las instituciones públicas no pueden ser pensadas sin la relevancia de sus actores primordiales, principales afectados por las decisiones tomadas por éstas y que constituyen el eje central bajo el cual los Gobiernos confeccionan sus políticas.

4.2.1. Institucionalismo de elección racional

Durante buena parte del siglo XX las Ciencias Políticas pusieron su foco en el estudio de las Instituciones, sin embargo, este foco fue sufriendo transformaciones en la postguerra, pasando a situarse fundamentalmente en las decisiones del individuo. En las últimas décadas, la Ciencia Política ha volcado nuevamente su interés en estudiar las Instituciones, proliferando un importante avance en el análisis de éstas.

En base a lo anterior, se encuentra la propuesta de nuevo institucionalismo que gira en torno a un par de ideas centrales entre las que destacan: el hecho de que bajo este enfoque se considere que el Estado no es un ente afectado por la sociedad, sino que también afecta a ésta; también asume que la política es una interpretación de la vida misma, poniendo en un lugar central la acción simbólica de los sujetos (Caballero, 2007).

Para llevar a cabo el análisis de las políticas públicas involucradas en la Educación Superior Técnico Profesional se profundizará en el institucionalismo de elección racional, el cual *“entiende las instituciones como sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio, por lo que se sostiene que los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos”* (Caballero, 2007:13). Como es posible apreciar, con este enfoque que posiciona a las Instituciones en el centro del análisis político, se asume que éstas tienen especial relevancia en la conformación política de los países y en la vida misma de los actores sociales, constituyéndose en una estructura de cooperación voluntaria encargada de resolver problemas de los afectados a través de la concretización de la Política Pública.

Así, las Instituciones *“consiguen, por una parte, atajar comportamientos individuales disfuncionales como la indisciplina (...) y por otra, permiten generar cierta racionalidad colectiva a partir de acciones racionales individuales que, sin reglas institucionales podrían generar una irracionalidad colectiva”* (Caballero, 2007:15). Desde este punto de vista, la institución tendría la función de enmarcar las relaciones entre los actores sociales, quienes a su vez, condicionarían su comportamiento de acuerdo a la normativa vigente, buscando maximizar su beneficio individual. Las visiones más críticas dentro del institucionalismo racional, cuestionan la idea de que las instituciones sean creadas para resolver problemas sociales, aduciendo a que su función sería la de servir a los intereses de grupos de poder que pueden, por esta vía, normar para favorecer a sus propios intereses.

4.2.2. Institucionalismo centrado en actores

A través de los trabajos recientes en la Ciencia Política, se busca tender un puente entre las distintas aproximaciones teóricas que buscan explicar la forma en que interactúa la

estructura y los agentes sociales durante la planificación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas.

El trabajo de Scharpf (1997) da cuenta de la incidencia que tienen las Instituciones en las percepciones, preferencias y capacidades de los actores sociales, tanto individuales como colectivos (Zurbriggen, 2006), siendo a través del aumento o reducción de beneficios que las políticas públicas, a través de la institucionalidad, van condicionando las acciones de los actores sociales, asumir esta postura sin cuestionamientos, pone en riesgo el entendimiento de los conflictos políticos y sociales, otorgando un carácter determinista que limita el actuar de las y los sujetos.

La situación indicada complejiza las posibilidades de analizar la implementación de las Políticas Públicas, en tanto las y los sujetos no son susceptibles de constituirse en una variable que se pueda objetivizar. Los actores sociales van a comportarse de acuerdo a sus capacidades y recursos que en cierta medida están dados por la interacción que estos tienen, ya sea con otros actores sociales y/o con la estructura. Si bien este comportamiento tiende a ser estable como consecuencia de la experiencia, ésta también puede sufrir de transformaciones como consecuencia de la interacción con el contexto institucional (Zurbriggen, 2006).

En el diseño e implementación de una Política Pública se produce una confluencia de actores con grados disímiles de influencia en la problemática. Scharpf (1997) llama a esto una constelación de actores, refiriéndose así:

“No sólo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a sus posibles estrategias de acción respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles” (Zurbriggen, 2006:9).

Actores y constelaciones de actores interactúan en el espacio social condicionados por el contexto institucional en que se desenvuelven, además de esto, se encuentran influenciados por un sistema institucional mucho más amplio, dentro del cual es posible ubicar al Estado en su conjunto (Zurbriggen, 2006:9).

CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO

1. Diseño de investigación

1.1. Paradigma de investigación

Las investigaciones que se realizan en el área de las Ciencias Sociales se encuentran imposibilitadas de abstraerse del contexto en el que se desarrolla el fenómeno social a indagar. En una realidad que está en constante transformación como consecuencia de la interacción de los sujetos con el mundo que les rodea, el investigador o investigadora tampoco puede dissociarse del fenómeno estudiado, pues su propia subjetividad interviene en la forma en que se lleva a cabo el proceso investigativo (Flick, 2004).

Entendiendo esta complejidad, la presente investigación se instala dentro del paradigma cualitativo de investigación, pues bajo este enfoque buscamos analizar el discurso oficial que existe en el país en lo que respecta a la Educación Técnico Profesional durante la última década; a éste se accederá mediante la revisión de discusión parlamentaria, además, se busca contrastar este discurso con los planteamientos de un experto académico en el ámbito, todo esto, con la finalidad de acercarse a los elementos socio-políticos que han influido en la construcción desde el Estado chileno de una Política Pública Nacional en esta materia.

El trabajo investigativo que se realiza al alero del paradigma cualitativo busca analizar los fenómenos sociales desde lo micro. Para Flick (2004) este tipo de investigación está orientada al análisis de casos concretos en su particularidad local y temporal, a partir de las expresiones que el sujeto social realiza en el contexto en que se desenvuelve.

1.2. Tipo de estudio

Dentro del paradigma cualitativo, se recurrirá al estudio de caso, ampliamente utilizado en investigaciones sociales debido a la flexibilidad que posee de adaptarse a distintos fenómenos de este ámbito, los cuales son variados en cuanto a su constitución, pudiendo ser *“una persona, una familia, tribu, región geográfica, política gubernamental, el ex bloque soviético o una organización. Cualquier objeto de naturaleza social puede constituirse como un caso”* (Coller, 2005, p.29).

El estudio de caso permite adentrarse en la particularidad de un tema singular, buscando comprender el mismo dentro de escenarios relevantes (Stake, 1999), por lo mismo, no se puede generalizar a partir de éste, sino comprender el fenómeno dentro del contexto en que se desarrolla.

Por otra parte, Yin (1994) manifiesta que los estudios de caso pueden ser exploratorios, descriptivos o explicativos y la decisión acerca de cuál realizar se relaciona con la pregunta de investigación que se intenta responder y las características del fenómeno que se indaga. Considerando lo anterior esta investigación tiene un alcance explicativo (Flick, 2004), en tanto pretende analizar el fenómeno a estudiar, dando a conocer los aspectos más relevantes de éste y buscando analizar los factores que han influido en la formulación de Políticas Públicas en Educación Superior Técnico Profesional

1.3. Técnica de investigación

El estudio de caso puede utilizar fuentes de información cuantitativa y cualitativa para llevar a cabo el trabajo de campo; dentro de las fuentes de las que se puede extraer información se encuentran la revisión documental, entrevista, observación y observación participante.

Para intentar dar respuesta a la pregunta que guía esta investigación, el trabajo de campo estará abocado al análisis documental del material oficial que haya resultado de la discusión parlamentaria llevada a cabo para la aprobación de la Ley N°20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y la Ley N°20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”.

El análisis documental incluye todo tipo de material que haya sido elaborado en relación con el caso que se ha escogido estudiar. Para Coller (2005), se les puede considerar como fuentes de primera clase cuando se hace uso de ellos para llegar a una conclusión relevante del trabajo investigativo y fuentes de segunda clase, cuando contribuyen a corroborar ideas o situaciones observadas durante el trabajo de campo, sin otorgarle la principal relevancia al análisis documental en este proceso. Para el presente trabajo, el análisis documental se considera una fuente de primera clase ya que permite dar cuenta de las políticas públicas que se han aprobado.

Además, se realizará una entrevista semi-estructurada en profundidad. Esta técnica de recogida de datos, ampliamente utilizada en investigaciones cualitativas, se caracteriza por tener una estructura flexible y dinámica que permite crear una narración conjunta entre entrevistador/a y entrevistado/a (Mella, 1998).

En el presente trabajo investigativo se entrevistará a Alejandro Weinstein Varas, integrante de la Comisión Nacional de Acreditación designado por los Centros de Formación Técnica y experto en materia de Educación Técnico Superior. A través de esta técnica se busca profundizar en el discurso académico que existe con respecto a la Educación Técnico Superior y cómo éste contrasta con lo que se sostiene desde la oficialidad, es decir, desde el trabajo legislativo que se ha desarrollado en este ámbito.

1.4. Universo de investigación

Está constituido por todos los documentos oficiales (leyes, decretos y reglamentaciones específicas) que han surgido desde las instituciones públicas en materia de Educación Superior Técnico Profesional desde la vuelta a la democracia en el período comprendido entre 1990 y 2017.

1.5. Muestra de investigación y unidad de estudio

Para la presente investigación se escoge una muestra no probabilística, seleccionada utilizando un criterio temporal, bajo el cual se ha delimitado al período comprendido entre los años 2006 y 2017 que corresponde a los tres últimos gobiernos; un segundo criterio que considera todas las iniciativas legislativas surgidas en materia de Educación Técnica Superior; y un tercer criterio que considera únicamente las leyes aprobadas en dicha materia.

Se realiza esta delimitación considerando que la temática de educación superior ha sido incorporada crecientemente en la agenda pública durante la última década como consecuencia de las demandas sociales.

Dentro de esta muestra se escoge como Unidad de Estudio la Ley N°20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y la Ley

Nº20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”, aprobadas respectivamente, en el primer y segundo gobierno de la mandataria Michelle Bachelet Jeria.

Si bien la muestra consideraba tres mandatos presidenciales y existen antecedentes que dan cuenta de una iniciativa³¹ anunciada por Sebastián Piñera Echeñique en materia de Educación Superior, éste no logró el acuerdo político que permitiera discutir tal propuesta para convertirse en Ley.

³¹ El martes 5 de Julio de 2011 y como respuesta a las sistemáticas manifestaciones estudiantiles en materia de Educación Técnico Superior, el ex presidente Sebastián Piñera, junto al ex ministro de Educación Joaquín Lavín proponen en cadena nacional un Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE) que consideraba entre otros aspectos, la creación de un Fondo para la Educación por 4 mil millones de dólares, ampliación de becas, mejorar la fiscalización a las instituciones definir una nueva institucionalidad para regular el sistema universitario. Información extraída desde plataforma web de diario La Tercera, consultada el día 31 de octubre de 2017 desde: <http://www.latercera.com/noticia/presidente-sebastian-pinera-propuso-un-gran-acuerdo-nacional-por-la-educacion/>

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Esta parte del trabajo se desarrollará a partir de la indagación de aquellos documentos que permitan dar respuesta a cada uno de los objetivos específicos que guían esta investigación, enfocado principalmente en tres perspectivas:

- ✓ **Visión del Poder Ejecutivo:** respuesta otorgada a través de la revisión del mensaje presidencial que da inicio a las dos Leyes en estudio.
- ✓ **Visión del Poder Legislativo:** diferenciando entre Diputados y Senadores. Este análisis se llevará a cabo mediante la revisión de las discusiones que tuvieron lugar en el transcurso de aprobación de ambas Leyes.
- ✓ **Visión del Experto:** esta perspectiva está dada a partir de una entrevista semi estructurada realizada a Alejandro Weinstein, comisionado designado por los Centros de Formación Técnica en la Comisión Nacional de Acreditación.

1. Rol atribuido al Estado en materia de Educación Superior Técnico Profesional

Describir el rol que se le reconoce al Estado en materia de Educación Superior Técnico Profesional, a partir de las diferentes posturas expresadas en los proyectos de Ley, discusión parlamentaria y opinión de expertos en torno a la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”

A través de este objetivo se busca conocer el rol que se le atribuye al Estado en materia de Formación Técnico Profesional en cada una de las Leyes que son materia de esta investigación, para lo cual se procederá a analizar el mensaje presidencial que da inicio al Proyecto de Ley, la discusión legislativa surgida a lo largo del proceso de aprobación y la entrevista realizada a un experto en materia de Educación Técnico Profesional.

1.1. Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior

Desde que el proyecto de Ley ingresa en abril del año 2003 a la Cámara de Diputados, transcurren tres años para su aprobación, período durante el cual se desarrollan varias discusiones unicamerales sin lograr un acuerdo; como consecuencia de lo anterior, en el año 2006 se constituye una comisión mixta, en la que finalmente se aprueba el proyecto.

El principal objetivo de esta ley es el resguardo y promoción de la calidad en Educación Superior. Para ello, se realiza un trabajo mancomunado entre el Ministerio de Educación; el Consejo Nacional de Educación; y la Comisión Nacional de Acreditación, que tiene la función de acreditar a Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, además debe pronunciarse respecto de programas de pregrado y postgrado

1.1.1. Mensaje Presidencial enviado bajo el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar en abril del año 2003

A partir del análisis del Mensaje Presidencial, ingresado con suma urgencia a la Cámara de Diputados en el mes de abril del año 2003 por el entonces Presidente de la República Sr. Ricardo Lagos Escobar, mediante el cual se da a conocer el Proyecto de Ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, se puede distinguir que existe un diagnóstico sobre la importancia de regular acerca de esta materia, en tanto ésta se ha diversificado como consecuencia de su ampliación en los años precedentes. Ante este antecedente es posible evidenciar que el foco no se encuentra sólo en garantizar el acceso a la Educación Superior ya que, *“para lograr efectivamente una igualdad de oportunidades de desarrollo personal y profesional, es indispensable establecer los mecanismos que aseguren la calidad de la oferta educativa sobre la base de criterios de validez general”* (Lagos, 2003 p. 2).

En lo que respecta al rol que le corresponde desempeñar al Estado en materia de Educación Superior, es posible apreciar que se establece para éste, una función primordial en lo que se refiere a la regulación de las instituciones que imparten formación terciaria, ya sean públicas o privadas. Así de acuerdo a lo enunciado en el Mensaje Presidencial, se desprende la siguiente responsabilidad:

El Estado no puede dejar de lado el rol que le corresponde con relación a la regulación de la calidad de la educación superior y la garantía de la fe pública depositada en las instituciones que la ofrecen. Pero el concepto moderno de regulación no es sólo supervisión y control, sino que incluye, como un componente esencial, estrategias destinadas a mejorar y promover la calidad (Lagos, 2003 p. 2).

De este modo, se le atribuye al Estado un rol regulador y garante de la equidad con el propósito de asegurar la calidad de la formación que reciben las y los estudiantes que acceden a la Educación Terciaria. Se establece que será una labor compartida entre el Estado y las Instituciones que imparten este tipo de formación, sin hacer diferencias en cuanto a que éstas puedan ser públicas o privadas; Universidades, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica (Lagos, 2003).

El objetivo principal que guía este Proyecto de Ley es el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en tanto se reconoce la importancia que tiene ésta para el desarrollo y movilidad social dentro de los países, así como también su relevancia en la formación ciudadana para la plena participación en los procesos democráticos (Lagos, 2003). Lo anterior sólo será posible en la medida que las instituciones, ya sean públicas o privadas, cumplan con altos estándares de excelencia, en términos generales a través de la acreditación institucional y, en términos específicos, a través de la acreditación de programas académicos.

1.1.2. Discusión legislativa

a) Discusiones en sala realizadas en Cámara de Diputados con fecha 16 de Diciembre de 2003 y 20 de Enero de 2004

La primera discusión en sala para decidir acerca de aprobar o rechazar la idea de legislar sobre esta materia no estuvo exenta de desacuerdos; finalmente, en este primer trámite legislativo se aprueba en general el Proyecto de Ley.

Por el lado del oficialismo, hubo acuerdo acerca de la necesidad de regular la Educación Superior, dando especial énfasis al rol regulador que al Estado le compete en el ámbito educativo; así lo expresa el parlamentario José Miguel Ortiz, representante del partido Demócrata Cristiano desde 1990 a la actualidad:

Por eso, estoy convencido de que el Estado no puede dejar de lado el rol que le corresponde respecto de la regulación de la calidad de la educación superior y de la garantía de la fe pública depositada en las instituciones que la importen (...) El aseguramiento de la calidad, en consecuencia, debe ser fruto de un esfuerzo compartido, en el que participen activamente el Estado, en su rol regulador y garante de la equidad, y las instituciones de educación superior -y, al interior de éstas, sus diversos estamentos (José M. Ortiz. Discusión en sala de Ley 20.129, 2003, p.12).

En la misma línea, desde el oficialismo, el entonces diputado por el Partido Socialista Carlos Montes reafirma la idea de que el Estado es responsable de garantizar la calidad de la educación superior, por tanto, también presenta su acuerdo con la idea de legislar en esta materia. Así se expresa a continuación:

Como bien público, el Estado tiene la responsabilidad de asumir el desafío de la sociedad; de garantizar a los demandantes de educación los niveles mínimos de calidad; de generar información pública que permita diferenciar la calidad y el precio de las distintas instituciones; de crear dinámica universitaria y educación pensando en el país, en su conjunto, incluyendo las regiones. Todo ello, con lógica de más largo plazo, con pluralismo y respeto por la diversidad. Además, se propone un sistema público no gubernamental; por lo tanto, la composición del ente acreditador será amplia y diversa (Carlos Montes. Discusión en sala de Ley 20.129, 2003, p.23).

Desde la oposición, se argumenta que no es correcto proceder en la idea de legislar en esta materia, en tanto afirman que la regulación desde el Estado en lo que se refiere a la calidad de Educación Superior trasgrede la libertad de enseñanza, es decir, no están de acuerdo con poner límites desde el Estado a la actuación que hace el mercado en el ámbito educativo. Así queda manifestado por el entonces Diputado por el Partido Unión Demócrata Independiente, Sergio Correa:

Por último, existen dos informes en derecho: uno, del señor Eduardo Soto Kloss, doctor en derecho de la Universidad de París y de la Universidad Católica, y otro, de la señora Luz Bulnes, profesora de derecho constitucional. En ambos se sostiene que el proyecto contraviene la Carta Fundamental, porque excede las materias que el texto supremo reserva al Estado en lo concerniente a la libertad de enseñanza (artículo 19, número 11º), y vulnera gravemente la autonomía que la misma Constitución garantiza a todas las instituciones de educación superior (artículo 1º, inciso tercero). (Sergio Correa. Discusión en sala de Ley 20.129, 2003, p.17).

En lo que respecta a la segunda discusión parlamentaria, se aprueba en particular el Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la

Educación Superior. Como en la discusión pasada, es posible apreciar que hay dos visiones sobre Estado que se contraponen en los planteamientos que las y los diputados emiten en la Cámara.

Por el lado del oficialismo, hay acuerdo general acerca de la importancia de aprobar en particular este Proyecto de ley, aduciendo que el Estado debe tener un rol garante en lo que se refiere a la calidad de la Educación Superior. Así lo expresa el entonces diputado por el Partido Por la Democracia, Jaime Quintana:

El concepto moderno de regulación que se postula en materia de educación no es sólo de supervisión y control, sino que incluye, como un componente esencial, estrategias destinadas a mejorar y promover la calidad. Comparto la idea señalada en el proyecto, en el sentido de que la calidad debe ser fruto de un esfuerzo conjunto, en el que participen activamente el Estado, en su rol regulador y garante de la equidad, y las instituciones de educación superior -y, al interior de éstas, sus diversos estamentos-. A eso apunta el proyecto, pues no cabe duda de que el mercado, por sí sólo, es incapaz de regular la calidad del conocimiento que se transmite de generación en generación. (...) Por ser la educación un bien público, creo que ha llegado la hora de dar garantía pública de la calidad de las instituciones de educación superior, así como de los programas y carreras que ofrecen; de establecer una instancia de coordinación del conjunto de funciones y actividades que se ocuparán de garantizar aquello, y, así, lograr que la educación superior sea capaz de responder a estándares de validez nacional e internacional. (Jaime Quintana. Discusión en sala de Ley 20.129, 2004, p.18-19).

También desde el oficialismo, la bancada radical expresa la importancia de aprobar en particular el Proyecto de Ley, argumentando que es el Estado quien debe garantizar igualdad de oportunidades y calidad en Educación Superior, esto es expresado por Alberto Robles, parlamentario del Partido Radical Social Demócrata:

La única forma de movilidad social que ha imperado en Chile en los últimos doscientos años es la educación. Ella ha permitido a muchas generaciones salir de la pobreza y avanzar en el aspecto social y en su desarrollo personal. El Estado es, entonces, el que debe garantizar a todos los chilenos la igualdad de oportunidades para ingresar a la educación superior (...) El Partido Radical Social Demócrata considera que el Estado es el garante de la educación en Chile. Es decir, cualquier ciudadano chileno debe tener la absoluta certeza de que un abogado formado en Chile lo atenderá como corresponde desde el punto de vista del conocimiento de las leyes. Igual cosa ocurre con el arquitecto o el constructor civil cuando construye una casa en Chile (Alberto Robles. Discusión en sala de Ley 20.129, 2004, p.21).

En una línea argumentativa contraria, el parlamentario de Unión Demócrata Independiente, José Antonio Kast refuta las atribuciones estatales afirmadas desde el oficialismo, dando a conocer su desconfianza acerca del rol garante del Estado, indicando que éste debe mantenerse ajeno a las decisiones vinculadas al devenir del país y sus ciudadanos, ejemplificando con la caída de la Unión Soviética, las consecuencias a las que podría enfrentarse el país si se avanza en legislación que regule el actuar del mercado:

No creemos, como el diputado Alberto Robles, en el Estado garante. No creemos que por el hecho de que el Estado diga que es garante las cosas van a andar mucho mejor. Es cosa de ver qué pasó en todos los países de la órbita socialista. Todos han fracasado. Sé que no es comparable el tema de los vehículos con el de la educación universitaria, pero si uno hiciera una comparación tan sencilla y preguntara a un ciudadano cualquiera qué auto le gustaría que le regalaran: ¿Un Lada, chequeado, supervigilado y revisado quince veces por los fiscalizadores en su época, o un Mercedes Benz?, les aseguro que preferirían el Mercedes Benz y no el Lada. La gente en eso no se pierde. En la educación superior tampoco se pierde. El punto es que hay que dar las posibilidades y el financiamiento a los jóvenes a fin de que puedan postular a la universidad que ellos estimen que es la mejor. Que elijan los jóvenes y no el Estado por ellos (José Antonio Kast. Discusión en sala de Ley 20.129, 2004, p.35).

b) Discusiones en sala realizadas en el Senado con fechas 20 y 21 de Julio de 2004; 13, 14 y 21 de Diciembre de 2005; 3, 4 y 17 de Enero de 2006

El proyecto de ley que establece un sistema nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, estuvo prácticamente dos años entrampado en el segundo trámite constitucional sin conseguir un acuerdo transversal que permitiera convertirlo en Ley.

Las concepciones acerca del rol y la participación que debe tener el Estado en materia educativa, difieren profundamente entre las posturas provenientes del oficialismo y las de oposición; sin embargo, se expresan argumentos similares a los expuestos por las mismas bancadas en la Cámara de Diputados.

Desde el oficialismo, el senador por la Democracia Cristiana Roberto Muñoz Barra, realiza su intervención abordando los excesos del mercado y la necesidad de que el Estado intervenga en materia de Educación Superior, en tanto la regulación es una responsabilidad estatal:

¿Cómo vamos a permanecer mirando desde la distancia? La educación superior, desde 1985 hasta el 2002, creció en 173 por ciento. ¡En buena hora! De cada tres jóvenes chilenos, uno se está preparando para ingresar a la universidad. Entonces, ahí tiene que haber calidad, responsabilidad.

¿Quién debe velar por la calidad? ¿El mercado solamente? ¡Por favor! ¡No! Al Estado le corresponde hacerlo. El sistema actual tiene bondades -tampoco podemos ser pesimistas-, pero también excesos.

En Chile hay 292 instituciones de nivel superior, 620 sedes de educación superior y las ofertas repetidas de carreras universitarias alcanzan a las 4 mil 138 posibilidades. Ésta es una cabeza de Medusa de la cual emerge el tema de la calidad de la educación, que el proyecto en análisis pretende corregir (Sergio Muñoz. Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.11-12).

Desde la oposición, al igual que como se pudo apreciar en la discusión en la Cámara de Diputados, se insiste en que el mercado puede operar libremente y que ha hecho esta labor sin generar problemas en la calidad. Así lo expresa el senador por la Unión Demócrata Independiente Sergio Fernández:

¿Se necesita toda esta regulación? Constituye un tema que, en realidad, se debe analizar bien a fondo, porque podría ser innecesaria esta forma de intervención por el Estado en el sistema de educación superior, ya que actualmente no existe un gran problema de calidad. Diversas señales indican un buen desempeño promedio: alta demanda de alumnos extranjeros por ingresar a instituciones de educación superior chilenas; valoración de los egresados por el mercado laboral; buen desempeño de egresados que estudian posteriormente en el exterior.

El problema real son las asimetrías de información. Ese antecedente no se encuentra disponible, razón por la cual cierto número de instituciones sigue funcionando a pesar de ser objeto de baja valoración. Lo que verdaderamente importa es llegar a contar con tal dato (Sergio Fernández. Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.12).

En la misma línea contraria a la intervención estatal en materia educativa, Jorge Martínez Busch, ex Comandante en Jefe de la Armada y senador designado para el período 1998-2006 afirma que regular la Educación Superior desde el Estado pasa a llevar la libertad individual de las personas y la elección de las familias:

No sigamos pensando que los chilenos son guaguas de pecho o niños a los que debemos tomar de la mano. Lo que ha de hacerse es fomentar la información. En eso estoy de acuerdo. Pero ir más allá es pasar a llevar la obligación de los padres. ¡Hasta cuándo! Subrepticamente, lentamente, casi sin notarse, hemos empezado a retroceder treinta años, pues hoy día el Estado se está metiendo en todas las actividades.

Soy absolutamente contrario a abordar el problema de la educación en esa línea. Debiéramos meditar mucho más sobre los alcances de tal actitud. Me parece que, por ser una exigencia moderna el disponer de una educación superior de calidad en todos los aspectos, no se requiere la intervención del Estado. ¡No la creo necesaria! Si la patrocináramos, estaríamos retrocediendo 30 años y, en vez de adelantar, iríamos para atrás (Jorge Martínez. Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.8).

1.1.3. Opinión experto

Para el presente análisis se considerará la opinión de Alejandro Weinstein, en su calidad de experto en Educación Técnico Profesional. La finalidad es complementar la información que se obtiene de los mensajes presidenciales y discusiones legislativas, a fin de tener una visión integral acerca de la temática abordada en la presente investigación. El profesional entrevistado se desempeñó como Secretario Ejecutivo de Educación Técnico Profesional en el Ministerio de Educación durante el Gobierno de Sebastián Piñera, y en el actual Gobierno forma parte de la Comisión Nacional de Acreditación, puesto designado por los Centros de Formación Técnica. Además de lo anterior, se desempeña como Gerente de una corporación educativa de carácter Técnico Profesional y forma parte del directorio de la Organización Nacional no Gubernamental Canales, la cual busca realizar un trabajo de vinculación entre el sector productivo y educativo.

En lo que respecta al desempeño que ha desarrollado el Estado en materia de Educación Técnico Profesional, Alejandro Weinstein expresa que no ha habido por parte del Estado un rol activo que permitiera avanzar hacia el desarrollo de una política nacional de Educación Técnica, así, este nivel educativo ha sido relegado a un rol secundario, cuando se compara con lo que ocurre con las universidades. En palabras del experto, los motivos que explican esta realidad son principalmente relacionados con la iniciativa política y las características del estudiantado que se forma en este nivel, así:

Una de las razones es porque la mayoría de los políticos, y quienes toman las decisiones políticas en Chile, no pasaron por la Educación Técnica, entonces no es una realidad que conozcan ni que la sientan propia, esa es la primera razón. La segunda razón es porque en la Educación Técnica hay menos presión política, por decirlo de alguna manera, los alumnos de los Centros de Formación Técnica y de los liceos técnicos profesionales no marchan en las calles (Entrevista 1, N° 27).

Pese a este primer diagnóstico un tanto crítico con respecto al papel desempeñado por el Estado en materia de Educación Técnico Profesional, el entrevistado valora positivamente

la ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior”, indicando que la acreditación de las instituciones ha permitido mejorar los estándares de calidad en este nivel educativo:

Yo te diría que el principal avance que hemos tenido progresivamente en los últimos años es que originalmente el sistema se diseñó para las universidades y de a poco se han ido creando estándares propios para carreras técnicas, para CFT, para IP y por lo tanto se ha ido entendiendo que hay un modelo distinto y que se debe evaluar de manera distinta, no de manera peor, no decir que el IP es una mala Universidad, sino que decir que el IP es algo distinto y por lo tanto tenemos que evaluarlo de manera distinta. Entonces creo que se ha avanzado mucho en eso y se han logrado identificar Instituciones muy buenas y que quizás no tienen un gran tamaño pero lo hacen muy bien, yo creo que ese es uno de los grandes avances. El segundo gran avance es efectivamente cerrar instituciones que lo hacían mal (Entrevista 1, N° 43).

Aunque hay una visión que identifica avances con respecto al rol desempeñado por el Estado, en tanto, ente encargado de garantizar la calidad educativa, Alejandro Weinstein, en tanto integrante de la Comisión Nacional de Acreditación da a conocer una serie de procesos que en la práctica han contribuido a que el trabajo realizado por las agencias acreditadoras no siempre sea el más estricto en lo que respecta a la certificación:

(...) incluso hicimos un estudio bastante simple pero efectivo, de que hay un o un año y medio de mayor estrictez de la comisión versus las agencias acreditadoras, o sea, las agencias acreditadoras son más blandas, más flexibles que nosotros como comisión, eso podría tener varias lecturas pero a nosotros nos da la impresión de que las agencias no han sido lo suficientemente estrictas en hacer sus acreditaciones. El problema es que la Comisión Nacional de Acreditación tiene pocas facultades para estar más permanentemente revisando, visitando el trabajo de las agencias, es más independiente. Entonces funciona una lógica donde las propias instituciones tienen que estar verificando que tan buenas son las agencias para ver a cual contratan, pero allí hay un incentivo perverso en el que esta agencia entrega acreditaciones muy fáciles, entonces mejor acreditan con ella (Entrevista 1, N° 49).

Otra crítica que el experto esboza con respecto a la implementación de la Ley que busca asegurar la calidad en Educación Superior está referida a la predominancia que en la práctica ha conseguido la acreditación institucional con respecto a la acreditación de carreras. Para Alejandro Weinstein, este hecho ha desembocado en que las instituciones enfoquen sus esfuerzos en cuestiones más estructurales y amplias, dejando de lado lo que ocurre a un nivel más micro, de carreras:

(...) es un tremendo error porque una Institución, me voy a ir a las mejores, a la Católica, la Chile que tienen siete años de acreditación. (...) entonces una acreditación por muy buena que sea la hace un comité encerrado en el piso 13 del edificio del Duoc, por muy buena que sea y llegaba a todos lados y hubo levantamiento no permea tan abajo, en cambio la acreditación de carrera está mucho más cerca de donde las papas queman y eso hay dos efectos, uno que no puedes tener a toda la gente movilizándose permanentemente por mejorar el sistema de calidad, por un trabajo permanente de mejoramiento de la calidad y no cada siete años que venga alguien del nivel central y nos de unas pautas y rellenemos un papel y listo, sino que tenemos al jefe de carrera, tenemos a la sede, entonces tú haces una cosa mucho más de trabajo de hormiga, de trabajo de base (Entrevista 1, N° 57).

Si bien hay una evaluación positiva acerca de algunas decisiones estatales en materia de Educación Técnica Superior, específicamente en lo que se refiere al rol estatal de supervigilar el actuar del mercado en materia de Educación Superior, el experto que ha sido entrevistado para la presente investigación y que en la práctica diaria forma parte de una de las instituciones creadas para asegurar la calidad en educación, va dando cuenta, con sus afirmaciones, que hay una serie de dificultades prácticas que entorpecen los procesos de acreditación y con ello, la posibilidad de que las instituciones acrediten su calidad apegándose de manera estricta y concordante con los estándares vigentes.

1.2. Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”

Esta Ley constituye una de las promesas comprometidas en el programa de Gobierno del segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet. Se trata de un Proyecto que pretende crear Quince Centros de Formación Técnica Estatales, uno en cada región del país y busca: contribuir con la descentralización de la oferta educativa, tanto a nivel nacional como también dentro de las mismas regiones; vincularse con los sectores productivos y necesidades locales, a modo de convertirse en un precursor del desarrollo local y a la vez otorgar empleabilidad a sus egresados, facilitando las herramientas necesarias que mitiguen la migración dentro del territorio nacional; y la formación de calidad en diversos contextos sociales, otorgando una visión pública a la formación técnica, vinculando todos los sectores involucrados como lo son la enseñanza escolar secundaria, el trabajo y la Formación Técnico Profesional propiamente tal.

En esta parte del trabajo investigativo, la búsqueda está concentrada en las diferentes posturas existentes en cuanto al rol que debiera tener el Estado en materia de Formación Técnico Profesional.

1.2.1. Mensaje presidencial enviado bajo el Gobierno de Michelle Bachelet Jeria.

De los antecedentes expuestos en el Proyecto de Ley se desprende la importancia de legislar en materia de Educación Superior Técnico Profesional, debido a que esta modalidad se ha convertido en una alternativa altamente demandada entre las opciones de formación superior, concentrando cerca de un tercio de las preferencias y aumentando de manera importante en la última década; además se evidencia que la matrícula se concentra mayoritariamente en estudiantes provenientes de establecimientos educativos municipales. Ante esta realidad, legislar sobre esta materia contribuye a una necesidad del desarrollo colectivo e individual de una parte de la sociedad que históricamente se ha encontrado relegada de la formación profesional (Bachelet, 2014).

En este proyecto de Ley, se le reconoce al Estado un rol activo, mediante el cual no sólo regula la Educación Superior, sino que además la provee, considerando que la importancia de la Formación Técnica radica tanto en el desarrollo de la sociedad como en del país. Esto queda expresado a partir de lo siguiente:

(...) le corresponde al Estado asegurar que la educación superior, en tanto derecho social, permita el acceso, en todas sus modalidades, a cada uno de los habitantes del país según sus talentos e intereses. Ello significa que el Estado debe promover el acceso, permanencia y egreso, sin discriminación alguna más que las capacidades de los estudiantes. Esto, por supuesto, debe ir de la mano de una oferta pertinente y de calidad (Bachelet 2014, p.2).

El enfoque de este proyecto de Ley, se encuentra puesto en el fortalecimiento de la Educación Pública, para ello se busca articular los Centros de Formación Técnica con Escuelas y Universidades dependientes del Estado. Lo anterior se evidencia a partir de la siguiente afirmación que expresa la búsqueda de:

(...) contribuir decisivamente en la construcción de una ciudadanía inspirada en valores democráticos y pensamiento crítico, permitiendo el desarrollo de competencias que faciliten la inserción laboral en ámbitos de desempeño profesional específicos y

que proveen, además, de competencias de base para apoyar la empleabilidad y el aprendizaje a lo largo de la vida (Bachelet 2014, p.2-3).

De lo anterior, se desprende un interés por parte del Poder Ejecutivo de intervenir en materia de Formación Técnico Profesional, ya que ésta abarca diferentes aspectos que le conciernen al Estado, tanto en materia de desarrollo y crecimiento productivo como también en una puerta de entrada para el crecimiento individual de aquellos y aquellas pertenecientes a las familias de mayor esfuerzo del país.

1.2.2. Discusión Legislativa

a) Discusiones en sala realizadas en la Cámara de Diputados con fechas 6 de mayo y 5 de noviembre de 2015

En las discusiones en sala realizadas desde la Cámara de Diputados, en las instancias de Primer y Tercer trámite Constitucional llevadas a cabo el 6 de mayo y el 5 de noviembre de 2015 respectivamente, se aprecia un consenso por parte de los parlamentarios y parlamentarias de ambos planteles respecto de la importancia de este Proyecto de Ley; sin embargo, la discusión no está exenta de discrepancias, pudiéndose observar la postura de ambos sectores con respecto a cuál es el rol que le corresponde desempeñar al Estado en materia de Educación Técnico Profesional.

La comisión evaluadora de este Proyecto de Ley representada por el Diputado informante de dicha comisión Señor Rodrigo Gonzalez, expone al comienzo del debate realizado en Primer Trámite Constitucional, la importancia de no seguir “universitando” la Educación Superior, reconociendo que los Centros de Formación Técnica tienen un actuar diferente al de la Educación Universitaria.

En esta instancia, los parlamentarios pertenecientes a la coalición de la Nueva Mayoría enfatizan sobre la importancia de que el Estado garantice el derecho a la educación, comprendido éste como un derecho social. El Diputado Roberto Poblete del Partido Socialista de Chile, menciona que el Estado debe participar activamente en las decisiones concernientes a esta materia, dado que *“para eso está: para asistir de insumos básicos para la vida huana a quienes no pueden proporsionárselos a sí mismos. Y la educación,*

¿qué duda cabe!, es uno de ellos” (Roberto Poblete. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015 p. 34).

La diputada por el Partido Comunista Karol Cariola, valora positivamente esta iniciativa señalando que: *“El Estado, de una vez por todas, se hará cargo de la necesidad de formar actores sociales que contribuyan al desarrollo económico e integral de nuestro país desde el ámbito técnico”* (Karol Cariola. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p.36). Del mismo modo se enfatiza en que, hasta antes de presentar el proyecto de Ley, el Estado se había mantenido ajeno a proveer Educación Técnica, enfocándose sólo a la Educación Superior Universitaria:

(...) el Estado reasume esas tan importantes obligación y función de entregar educación superior técnico-profesional a través de una oferta de carácter regional muy significativa para los jóvenes que deciden dedicar su vida a un quehacer que debe relacionarse con el desarrollo económico y las características de su región, aportando, en los niveles intermedios de la pirámide ocupacional, al desarrollo de nuestro país (Rodrigo González. Discusión en sala de Ley 20.910, noviembre 2015, p 12)

Por su parte la oposición, si bien valora la importancia de este proyecto, no se muestra ajena frente a ciertos aspectos que le parecen preocupantes, como por ejemplo el hecho de que este proyecto de Ley no sustituya a otras iniciativas que actualmente están en desarrollo (Alejandro Santana, 2015), esto en base a que el Diputado Santana reconoce en este proyecto un mero intento de cumplir con la agenda programática del actual Gobierno:

Cuando el Estado se compromete con la educación pública, debe ser el responsable, entre otras cosas, de subsanar las observaciones que tenga un proyecto. No se le pueden traspasar las responsabilidades a las instituciones incumbentes que se adjudiquen el desarrollo de estos proyectos (Alejandro Santana. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p.14)

De este mismo modo se reconoce el principio de subsidiaridad del Estado, en la medida en que el proyecto de Ley pretende instalar Centros de Formación Técnica en aquellos lugares dentro de las regiones donde no existe tal oferta; sin embargo, coinciden en que esto no garantiza que la educación ofrecida sea de calidad:

(...) no porque sean del Estado ello es sinónimo de calidad. Lo tenemos más que claro. Es exactamente al revés. En todos los proyectos que hemos examinado en la

Comisión de Educación ha habido una discusión subyacente respecto de cuál es el rol de lo público en educación, sobre qué es el bien público en educación y si esta materia es o no monopolio del Estado. Queda muy claro que un grupo importante de parlamentarios cree que sí, que lo único que garantiza calidad es que los CFT sean de propiedad del Estado. ¡Pero, por favor! No podemos pretender instalar nuevamente esa visión anticuada y fracasada en el mundo entero. Eso se acabó hace muchos años (Jaime Bellolio. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p.39)

Otro rol que se le atribuye al Estado desde esta partida, es como un ente regulador de la articulación que se puede dar entre los Centros de Formación Técnica Estatales y la Educación Técnico Profesional secundaria:

Hoy, el 41 por ciento de los estudiantes egresa de liceos técnico-profesionales. Cada uno de ellos cursa entre 600 y 1.000 horas de especialidad, las que no sirven absolutamente de nada en los CFT. Al momento de postular a muchos trabajos esos estudiantes reciben como respuesta que lo que aprendieron está obsoleto y que tienen que aprender todo nuevamente (Jaime Bellolio. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p.40)

b) Discusiones en sala realizadas en el Senado con fechas 20 y 21 de octubre del año 2015

En el segundo Trámite Constitucional del proyecto de Ley que crea Quince Centros de Formación Técnica Estatales, al interior del Senado se desarrollan tres instancias de discusión; la primera de carácter general mediante la cual el proyecto es aprobado en tal aspecto; y las dos últimas de carácter particular, donde en la primera discusión llevada a cabo el 20 de octubre de 2015 queda pendiente la decisión final, dando lugar a una segunda discusión realizada el día siguiente, en la cual se aprueba el proyecto de Ley con modificaciones.

Desde el oficialismo se enfatiza en la responsabilidad que tiene el Estado de proveer Formación Técnico Profesional, en cuanto los alumnos que eligen esta modalidad de formación proviene mayoritariamente de la enseñanza secundaria municipal, ante lo cual el *“robustecimiento de este sector educacional constituye una responsabilidad y oportunidad para el Estado, toda vez que la formación técnica, en la medida en que se entregue con altos estándares de calidad, es una fuente de desarrollo personal y colectivo”* (Jaime Quintana. Discusión en sala de Ley 20.910, junio 2015, p.4), a lo cual el Senador Letelier agrega que lo que se necesita es *“un sistema de educación superior integrado donde el*

Estado juegue un papel de generador de espacios”, (Juan Pablo Letelier. Discusión en sala de Ley 20.910, junio 2015, p. 17) toda vez que los beneficiarios por este proyecto de Ley y de otros similares que están en discusión son las familias de mayor esfuerzo del país.

Desde la oposición se mantiene la postura expresada en la Cámara de Diputados, en cuanto a que el rol atribuido al Estado, más allá de proveer educación, es de resguardar que ésta sea de calidad:

(...) lo que esperan nuestros jóvenes, que hacen el esfuerzo por educarse, por salir adelante, por tener buen rendimiento, que se sacan la mugre para estudiar y ser responsables, es que el Estado cumpla un rol que les permita y resguarde una educación (Jacqueline Van Rysselberghe Discusión en sala de Ley 20.910, junio 2015, p. 23).

En cuanto al debate que buscaba la aprobación en particular de este proyecto de Ley, llevado a cabo los días 20 y 21 de octubre del año 2015, el apartado en discusión se relacionaba con el inciso primero del artículo 5° del proyecto de Ley, en el cual se señala que cada Centro de Formación Técnica se deberá vincular con una universidades Estatales debidamente acreditadas; ante esto la Senadora Ena Von Baer del Partido Unión Demócrata Independiente, solicita votar separadamente la eliminación de las palabras "del Estado" haciendo alusión a que no siempre estas Universidades son las de mayor calidad dentro de la región:

Sin embargo, a nuestro juicio, lo más grave es que acá nuevamente se parte de la base de que los centros de formación deben depender de universidades estatales, pues se dice -no entiendo la razón- que eso va a ser mejor. Vuelvo sobre el argumento inicial: existen universidades del Estado que se hallan en los niveles más bajos de calidad (Ena Von Baer. Discusión en sala de Ley 20.910, 20 octubre 2015, p6).

El anterior argumento inevitablemente es objeto de diferentes interpretaciones por parte del oficialismo por lo cual en el segundo día de debate, la Senadora defiende su postura con el siguiente discurso:

Señor Presidente, lo dije en el día de ayer (...): no se trata de que los institutos tecnológicos -algunos lo entendieron mal en la discusión- no sean del Estado. Eso ya es inherente al proyecto de ley y van a ser estatales. El punto está en cuál será la universidad que los acompañará. Y ahí, señor Presidente, nosotros insistimos en que sea la mejor de la región, la que esté mejor preparada para tal propósito. (...) En ese

sentido, señor Presidente, insistimos en sacar la frase "del Estado", a fin de que también puedan ser elegibles para acompañar en este proceso universidades no estatales como la de Concepción y la Técnica Federico Santa María, que son muy buenas, por poner solo dos ejemplos (Ena Von Baer. Discusión en sala de Ley 20.910, 21 octubre 2015, p18).

Desde el oficialismo se defiende el término en cuestión, argumentando que bajo este precepto el Estado se compromete en su rol activo como participante en la oferta formativa existente en el país:

(...) la palabra "Estado" no debe molestar. Ella corresponde al sentido real de lo que estamos creando mediante un sistema educacional de provisión mixta, en que además conviene que el Estado se comprometa. El hecho de que un instituto sea del Estado no es sinónimo de mala calidad (Andrés Zaldivar. Discusión en sala de Ley 20.910, 20 octubre 2015, p9).

A lo que el Senador perteneciente al Partido por la Democracia Señor Jaime Quintana Agrega:

Algunos probablemente le temerán a la palabra "Estado". Sin embargo, lo que sucede es que vamos a poder llenar por fin, después de muchos años, un espacio donde este no se encuentra presente. Hacemos mucha referencia a la "provisión mixta" en educación, pero, cuando llega el momento de tomar decisiones al respecto, oponemos mil excusas distintas. Aquí se define la posibilidad de que el Estado efectivamente se manifieste en la continuidad del proceso formativo. ¿Por qué ello es importante especialmente en este caso, señor Presidente? (...) Porque estamos enfrentando la situación de los estudiantes más pobres de Chile, que son los de centros de formación técnica” (Jaime Quintana. Discusión en sala de Ley 20.910, 20 octubre 2015, p10).

Por un lado el oficialismo defiende el rol atribuido al Estado en materia de proveer educación, más aun considerando que esta rama de la educación acoge mayormente a los sectores más vulnerados del país; y por otro lado, se le reconoce –al Estado- el rol de contribuir a que “*exista capital humano en la cantidad, calidad y diversidad que el país requiere*” (Rabindranath Quinteros. Discusión en sala de Ley 20.910, 20 octubre 2015, p13).

1.2.3. Opinión Experto

La visión expresada por el experto Alejandro Weinstein, permite complementar con una perspectiva más ligada al ámbito académico lo que ya se ha obtenido en el análisis previo.

En términos generales el experto reconoce la implicancia de al menos tres Ministerios en esta materia, de Educación, Trabajo y Economía, razón por la cual una respuesta acerca de cómo avanzar en este ámbito, debe venir directamente desde el Estado:

Yo creo que tiene que haber una respuesta desde el Estado más que del Ministerio, (...) hay que coordinar varios Ministerios, (...) Y segundo, yo creo que hay dos trabas, creo que en eso hay buenas iniciativas de este Gobierno como son un consejo de políticas de Educación Técnica que se creó. Mi crítica va a que incluye mucho Ministerio y poco sector productivo, está un poco desbalanceado hacia el sector burocrático (...) en este consejo deberían articularse todas estas políticas de Estado y articular los distintos Ministerios para entender que la Educación Técnica tiene que conectarse a estos mundos (...) Hoy día el mundo productivo va cambiando demasiado rápido para dejarle esa responsabilidad a cuatro burócratas del Ministerio de Educación. Y por otro lado creo que debe haber una capa más local, y también hay una iniciativa de este gobierno muy buena, que es de crear los Consejos Regionales de Educación Técnica (...) esos Consejos son quienes debieran haber liderado la creación de los Centros de Formación Técnica, pero fue al revés, crearon primero los Centros de Formación Técnica y después los Consejos (Entrevista 1, N° 25).

De lo anterior, se desprende un reconocimiento a la labor ejercida desde el Estado en cuanto a proveer Educación Técnico Profesional, sin embargo, bajo este precepto el Estado debiera participar como coordinador entre las necesidades productivas del país y la oferta formativa de los futuros Centros de Formación Técnica Estatales, además de asegurar una articulación entre los diferentes Ministerios involucrados.

A pesar de esto, el experto considera que es el sector productivo en conjunto con el Consejo Regional de Educación Técnica quienes deben decidir de manera objetiva sobre qué localidades son las que necesitan la presencia de un Centro de Formación Técnica y sobre qué especialidades debiera ofrecer, de lo contrario se corre el riesgo de caer en un juego de poderes:

(...) Entonces la pregunta para mí es exactamente al revés, a mí no me importo lo que dijeran los alcaldes porque el sector productivo dijo que el CFT estuviera aquí y tuviera estas carreras, no que cual alcalde tenía más poder y se llevó el CFT (Entrevista 1, N° 25).

2. Rol atribuido al Mercado en materia de Formación Técnico Profesional

Describir el rol que se le reconoce al Mercado en materia de Educación Superior Técnico Profesional, a partir de las diferentes posturas expresadas en los proyectos de Ley, discusión parlamentaria y opinión de expertos en torno a la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”

A partir de este objetivo se busca conocer el rol que se le atribuye al Mercado en materia de Formación Técnico Profesional en cada una de las Leyes que son materia de esta investigación; para develar este rol se procederá a analizar el mensaje presidencial que da inicio al Proyecto de Ley, la discusión legislativa surgida a lo largo del proceso de aprobación y la entrevista realizada a un experto en materia de Educación Técnico Profesional.

2.1. Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior”

Este proyecto de Ley que busca mejorar la calidad en la Educación Superior a través del resguardo y promoción de la calidad, tardó más de tres años en ser aprobado. A continuación se procederá a indagar acerca del rol que se le reconoce al mercado en materia educativa, teniendo en consideración para ello, el Mensaje Presidencial que da origen a la Ley.

2.1.1. Mensaje presidencial enviado bajo el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar

El proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior fue ingresado con suma urgencia a la Cámara de Diputados, por el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar en el año 2003. En éste se presenta un diagnóstico que permite respaldar la necesidad de legislar en lo que se refiere a calidad en Educación Superior, el principal antecedente que se presenta, tiene relación con la creciente demanda por Educación Superior, que ha llevado a una oferta formativa amplia, diversa:

En efecto, hoy en día existen 60 universidades, 43 institutos profesionales y 113 centros de formación técnica. Se trata de instituciones muy diferentes unas de otras, tanto en lo que se refiere a su misión institucional como a su tamaño, al tipo de

programas que ofrecen o los recursos que movilizan. A su vez, atienden a cerca de 480.000 estudiantes de pre y postgrado (...) Este crecimiento y diversificación institucional es la respuesta del sistema a una demanda creciente por educación superior, motivada, entre otros factores, por el aumento de cobertura y de retención de la educación media, por el reconocimiento de un número cada vez mayor de jóvenes y adultos acerca de las ventajas de contar con estudios postsecundarios y por los requerimientos provenientes del desarrollo tecnológico, que demanda cada vez mayores competencias en la fuerza de trabajo (Lagos, 2003 p. 3).

En lo que respecta al rol que le corresponde desempeñar al Mercado en materia educativa, se desprende que es necesario poner regulaciones a la oferta formativa en Educación Superior, ya que la educación no puede regirse únicamente por la ley de oferta y demanda como sucedió en las décadas anteriores a la aprobación de esta Ley. El contexto que da origen a este Proyecto de Ley, está marcado por una creciente ampliación de oferta educativa, predominantemente privada y con escasa regulación desde el Estado. Ante esto se propone:

De modo similar, el desarrollo de políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad permitirá que Chile avance en la identificación de los problemas que es preciso solucionar y en la definición de las acciones que permitirán resolverlos.

El Estado no puede dejar de lado el rol que le corresponde con relación a la regulación de la calidad de la educación superior y la garantía de la fe pública depositada en las instituciones que la ofrecen. Pero el concepto moderno de regulación no es sólo supervisión y control, sino que incluye, como un componente esencial, estrategias destinadas a mejorar y promover la calidad (Lagos, 2003 p. 4).

Este Proyecto de Ley no cuestiona mayormente el hecho de que sea el Mercado el mayor proveedor de oferta formativa en Educación Superior, sino que propone regular su actuar desde el Estado, a fin de que las y los estudiantes puedan contar con información actualizada para la toma de decisiones, para ello, el Ministerio de Educación encabezará la tarea de Aseguramiento de la Calidad, con la cooperación de organismos públicos y privados a fin de otorgar:

La posibilidad de contar con información oportuna, válida, confiable y comparable es un elemento esencial para el correcto funcionamiento de la educación superior. Esta función corresponde preferentemente al Ministerio de Educación, el que sin embargo, contará para su desarrollo con la contribución de las instituciones de educación superior y de otros organismos públicos y privados.

La División de Educación Superior del Ministerio de Educación estará encargada de establecer un conjunto básico de antecedentes referidos, al menos, a datos estadísticos relativos a alumnos, docentes, recursos, infraestructura y resultados del

proceso académico Deberá, asimismo, recoger la información pertinente y necesaria para la gestión del sistema de educación superior, validarla y velar porque los usuarios del sistema de educación superior tengan acceso oportuno a información válida y confiable acerca de las principales variables relativas a la oferta de carreras y programas (Lagos, 2003 p. 11).

2.1.2. Discusión Legislativa

a) Discusiones en sala realizadas en Cámara de Diputados con fecha 16 de Diciembre de 2003 y 20 de Enero de 2004

Las dos discusiones que se dieron en la Cámara de Diputados en el marco del primer trámite legislativo del Proyecto de Ley que busca asegurar la calidad de la Educación Superior presentan dos visiones contrarias acerca de las atribuciones que debe tener Estado y Mercado en el ámbito educativo, sobre este último se procederá a exponer a continuación algunos de los discursos más distintivos de la discusión.

Por el oficialismo, el Diputado Rodrigo González, representante del Partido Por la Democracia presenta un planteamiento contrario a la idea de que el mercado opere libremente en lo que respecta a Educación Superior, indicando que la forma en que éste ha operado no ha sido eficiente ni transparente; así, de sus palabras es posible desprender una crítica hacia la forma en que se ha estructurado el sistema educativo terciario en Chile:

La acreditación también es necesaria porque los estudiantes y sus familias necesitan saber que los conocimientos, destrezas y títulos que les entregará la institución a la cual ingresan son válidos y confiables y les permitirán ejercer adecuadamente la profesión que estudiaron. ¿Por qué se necesita un organismo externo para acreditar que la calidad de los títulos es válida y confiable? Porque la acreditación no es un bien tangible, como un producto farmacéutico o un automóvil; es intangible y su calidad sólo puede verificarse cuando el joven profesional ingresa al mundo laboral, después de años de enormes esfuerzos y sacrificios del estudiante y su familia. Esa inversión y esos sacrificios no pueden perderse, no pueden ser objeto de engaño ni de marketing. Alguien debe certificar la calidad de la educación. Los padres y los alumnos, por sí mismos, no pueden hacerlo. Además, evaluar una carrera o estudios universitarios es muy complejo. Todos hemos constatado que el mercado de la educación superior es extraordinariamente poco transparente, ineficiente y que la información de la que disponemos es limitada (Rodrigo González. Discusión en sala de Ley 20.129, 2003, p.36).

También desde el oficialismo y enfatizando la importancia de la calidad en Educación Superior, la entonces Diputada por el Partido Por la Democracia María Antonieta Saa manifiesta su oposición a la autorregulación que debería hacer el mercado en la calidad de la oferta formativa en el sistema de educación terciario, indicando que esta labor le corresponde al Estado:

(...) está el tópico de la calidad como algo esencial. No es el mercado el que debe decidir sobre su control. Sabemos que en el país hay muchos partidarios del mercado, aunque éste no da solución a todos los problemas. Dejar la calidad de la enseñanza superior en sus manos sería una aberración que no soporta mayor análisis. Por eso, el planteamiento del proyecto reviste suma importancia y, por supuesto, debe ser una de las labores del Estado. ¿Para qué tenemos el Estado, entonces, si no es para garantizar la equidad, el bien común? El país necesita los mejores profesionales, y que la educación impartida sea de calidad (María Antonieta Saa Discusión en sala de Ley 20.129, 2003, p.21).

Desde la oposición y con un discurso que busca garantizar la libertad de enseñanza, José Antonio Kast, Diputado por el Partido Unión Demócrata Independiente, manifiesta su oposición a legislar en esta temática, argumentando que son las personas las que tienen derecho a elegir dónde y qué estudiar, decisiones en las que el Estado no debe tener injerencia, en tanto se trata de decisiones personales; bajo la misma premisa, las instituciones también son libres de decidir la oferta formativa que forma parte de la Educación Superior, así, de su discurso se desprende una evaluación positiva acerca de las atribuciones con que cuenta el mercado para operar en el sistema educativo terciario, en tanto lo que prima es, bajo su discurso, un concepto basado en la libertad:

Hay una gran cantidad de posibilidades de carreras. A lo mejor, muchos estudiantes no van a tener la posibilidad de ejercer lo que estudiaron; pero será una decisión personal de cada uno al momento de elegir lo que quiere estudiar, con acceso a buena información. Lo peor es que se quiera decir, desde el Estado, cuántos cupos habrán para abogados, ingenieros, periodistas, etcétera, porque aquel generalmente se equivoca y nunca sabe hacia dónde va el mundo. ¿Quién habría afirmado, hace algunos años, que los periodistas iban a estar dedicados al tema de las páginas web o a las relaciones públicas de las empresas? El Estado no habría sido capaz de hacerlo. ¡Qué ejemplo más claro de que en Chile el sistema centralizado ha fracasado y que exhibe la educación básica! ¿Hay algo más centralizado en el país que la educación básica? Tiene currículum único, textos oficiales únicos, jornada escolar completa obligatoria, control a través del Simce -hoy, también de la PSU-, el estatuto docente, los consejos escolares obligatorios, etcétera. Es decir, todo está centralizado. Y la calidad es pésima; ha bajado. En general, cuando hay criterios

únicos para fijar normas, siempre se iguala hacia abajo y no hacia arriba. O sea, se mata la creatividad. (José Antonio Kast. Discusión en sala de Ley 20.129, 2003, p.26).

También desde la oposición y reconociendo su vinculación pasada con una institución de Educación Superior privada, el parlamentario por el Partido Unión Demócrata Independiente, Julio Dittborn se muestra contrario a que el Estado intervenga en la actuación que el mercado realiza en Educación Superior, indicando que su actuar interfiere en el crecimiento de universidades privadas y con ello, también la posibilidad de que más jóvenes accedan a tales instituciones:

Yo viví la búsqueda de la autonomía de una universidad privada. Fui decano de una universidad privada durante seis años, desde su nacimiento. Partimos en unos edificios arrendados muy modestos, cerca del Metro. Creo que ahora, con este sistema estatal tan severo, no habríamos sido autorizados ni siquiera para empezar. Hoy, esa universidad privada es una de las más grandes del país. Es cierto que no es perfecta y que no todas sus carreras tienen la misma calidad; pero ¿qué institución de educación superior podría negar que hay tremendas diferencias y asimetrías en la calidad de sus distintas carreras? Según mi experiencia personal, mientras esa universidad no gozó de autonomía y tuvo a los pares evaluadores y al Estado encima, fue mediocre. No podíamos hacer nada que fuera distinto; no podíamos crear carreras nuevas, porque teníamos a los pares evaluadores y al ministerio encima. Digamos las cosas como son. Pero cuando logramos la autonomía, después de siete u ocho años, la universidad despegó, creció tremendamente y organizó nuevas carreras. Hoy tiene más de 16 mil alumnos y le ha dado la oportunidad de estudiar a muchísimos jóvenes que no la habrían tenido si el Estado hubiera acaparado para sí toda la educación superior o, al establecer estándares de calidad imposibles de lograr, habría impedido el crecimiento de las universidades privadas y del resto del sistema de la educación superior (Julio Dittborn. Discusión en sala de Ley 20.129, 2004, p.5).

b) Discusiones en sala realizadas en el Senado con fecha 20 y 21 de Julio de 2004; 13 y 14 y 21 de Diciembre de 2005; 3, 4 y 17 de Enero de 2006

La discusión legislativa desarrollada durante este período estuvo marcada por una serie de planteamientos que se posicionan ideológicamente desde veredas opuestas, de manera similar a lo ocurrido en la Cámara de Diputados, en el Senado se dieron a conocer argumentos diversos y radicalmente opuestos en lo que respecta a las atribuciones y rol que le corresponde desempeñar al Mercado en materia educativa. A continuación se procederá a repasar algunos de los argumentos más distintivos sobre esta temática.

Desde el oficialismo hay una visión bastante pesimista acerca del rol que ha desempeñado el Mercado en materia educativa, argumentando que éste ha operado en la absoluta desregulación y la consecuencia de esto ha sido una no correspondencia entre la oferta formativa y los estándares de calidad que en la práctica se concretan a través de la gestión realizada por las instituciones. Si bien el senador Roberto Muñoz Barra, representando al Partido Por la Democracia reconoce que se ha avanzado en cobertura educativa da a conocer su desconfianza de que sea el Mercado quien deba velar por la calidad del sistema:

¿Cómo vamos a permanecer mirando desde la distancia? La educación superior, desde 1985 hasta el 2002, creció en 173 por ciento. ¡En buena hora! De cada tres jóvenes chilenos, uno se está preparando para ingresar a la universidad. Entonces, ahí tiene que haber calidad, responsabilidad.

¿Quién debe velar por la calidad? ¿El mercado solamente? ¡Por favor! ¡No! Al Estado le corresponde hacerlo. El sistema actual tiene bondades -tampoco podemos ser pesimistas-, pero también excesos.

En Chile hay 292 instituciones de nivel superior, 620 sedes de educación superior y las ofertas repetidas de carreras universitarias alcanzan a las 4 mil 138 posibilidades. Ésta es una cabeza de Medusa de la cual emerge el tema de la calidad de la educación, que el proyecto en análisis pretende corregir (Roberto Muñoz. Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.11-12).

El ex senador Nelson Ávila también da a conocer una opinión bastante crítica con respecto a las atribuciones que históricamente se les han entregado al Mercado en materia educativa, indicando que es deber del estado regular en este ámbito y que no puede ser una función que se delegue en manos privadas:

¡No es concebible que hasta la acreditación de la calidad de las universidades esté entregada a los dictámenes del mercado! ¡Que sean instituciones privadas las que estén en capacidad de evaluar el nivel académico de las universidades! ¡Que el Estado, el sector público, se desprenda incluso de una función que es esencial en la regulación de la actividad académica! ¡Chile pasaría a ser tal vez el único país en el mundo donde empresas acreditarían la calidad de la educación superior impartida! (Nelson Ávila. Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.13-14).

Desde el oficialismo la visión acerca del rol desempeñado en el Mercado ha sido nefasta, en tanto se ha abordado este derecho social como un negocio desregulado, en palabras del ex senador por la Democracia Cristiana Mariano Ruiz-Esquide *se ha creado un verdadero mercado de la educación superior, que obliga a las instituciones a competir según las leyes*

de la oferta y la demanda y ha transformado este nivel de enseñanza en una oportunidad de negocio (Mariano Ruiz-Esquide. Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.18).

Desde la oposición, al igual que lo que sucedió en la discusión parlamentaria, es posible apreciar una serie de argumentos que se oponen a que el Estado asuma un rol activo en lo que respecta a regular la calidad que las instituciones públicas y privadas que ofrecen programas de formación superior, ya sea técnica o profesional. Para el senador Sergio Fernández, representante del Partido Unión Demócrata Independiente la calidad educativa del nivel terciario no presenta mayores problemas, por lo que no le parece pertinente que el Estado regule el desempeño del mercado en este ámbito:

Constituye un tema que, en realidad, se debe analizar bien a fondo, porque podría ser innecesaria esta forma de intervención por el Estado en el sistema de educación superior, ya que actualmente no existe un gran problema de calidad. Diversas señales indican un buen desempeño promedio: alta demanda de alumnos extranjeros por ingresar a instituciones de educación superior chilenas; valoración de los egresados por el mercado laboral; buen desempeño de egresados que estudian posteriormente en el exterior (Sergio Fernández. Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.12).

Otra postura que reafirma la importancia de que el Mercado opere de manera libre en los procesos educativos, proviene del senador designado Jorge Martínez Busch, quien reconoce la importancia del proyecto pero cuestiona la manera en que éste se llevaría a cabo:

(...) el proyecto del Ejecutivo es realmente importante. Lamento que aparezca en él una tendencia a la extraordinaria injerencia del Estado en los procesos educacionales, los que deben ser esencialmente libres. La educación necesita disponer de la máxima amplitud para moverse, y la Constitución es muy precisa al establecer que la única limitación a la libertad de enseñanza es que ella se mantenga dentro de las buenas costumbres, y que no atente contra la seguridad nacional ni contra las leyes (Jorge Martínez Busch Discusión en Senado de Ley 20.129, 2004, p.6).

2.1.3. Opinión Experto

Para el siguiente apartado se considerarán los planteamientos acerca del rol desempeñado por el mercado en materia educativa, de acuerdo a las opiniones entregadas por Alejandro Weinstein, profesional experto en Educación Técnica e integrante en la Comisión Nacional

de Acreditación creada a partir de la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior”.

En lo que respecta al rol del Mercado en materia educativa, para Alejandro Weinstein debe haber una conexión directa y permanente entre las instituciones de Educación Superior y las empresas del sector privado, puesto que son estas últimas las encargadas de la oferta laboral a la que posteriormente acceden las y los técnicos:

(...) hoy día en la Educación Superior muchos no se hacen cargo de las prácticas profesionales de sus alumnos, tanto desde el conseguirles los cupos, sino que son los mismos alumnos los que deben conseguirse cupos hasta el tema del seguimiento, a la retroalimentación, la conexión con esa empresa, la actualización de los currículum a partir de lo que se levanta de las empresas, entonces creo que ahí es donde nos falta mucho progreso (Entrevista 1, N° 23).

Para el experto entrevistado, es necesario que las Políticas Públicas consideren que el Mercado tiene gran preponderancia en el sistema educativo chileno y por tanto, no puede actuarse en torno a una dicotomía de lo público como sinónimo de buena calidad y lo privado como sinónimo de mala calidad:

(...) no tiene sentido crear políticas públicas desoyendo la realidad actual. Hoy día la realidad es que el 90% de los alumnos está en Instituciones privadas, ¿cuál es el punto?, que esas Instituciones privadas den buena calidad de educación si son privadas o son públicas da lo mismo si dan buena calidad (Entrevista 1, N° 66).

Por último, en lo que se refiere al rol que han desempeñado las agencias privadas de acreditación, el representante designado por los Centros de Formación Técnica da a conocer una opinión crítica con respecto al desempeño de éstas, indicando que en la acreditación de carreras es posible reconocer una brecha entre los criterios de la Comisión Nacional de Acreditación y las agencias acreditadoras privadas:

Primero, las agencias acreditadoras solo acreditan carreras, no Instituciones, lo que nos ha pasado a nosotros es que nos ha tocado ahora que las carreras de pedagogía las acredita la comisión directamente, ya no las agencias y por lo tanto nos ha tocado mucho re acreditar carreras que ya estaban acreditadas por las agencias y generalmente nos ha pasado que la mayoría ha bajado su nivel de acreditación y algunas han perdido su acreditación (...) hicimos un estudio bastante simple pero efectivo, de que hay un o un año y medio de mayor estrictez de la comisión versus las agencias acreditadoras, o sea, las agencias acreditadoras son más blandas, más flexibles que nosotros como comisión, eso podría tener varias lecturas pero a

nosotros nos da la impresión de que las agencias no han sido lo suficientemente estrictas en hacer sus acreditaciones. El problema es que la Comisión Nacional de Acreditación tiene pocas facultades para estar más permanentemente revisando, visitando el trabajo de las agencias, es más independiente (Entrevista 1, N° 66).

2.2. Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”

Como ya se mencionó anteriormente, mediante esta Ley se busca, entre otras cosas, disminuir la centralización de la oferta formativa a nivel nacional y regional, generando mayor acceso a la educación y convirtiéndose en un aporte para el crecimiento productivo local.

El presente análisis implicó la revisión de los principales documentos que han sido materia de esta investigación, esta vez, en la búsqueda de la visión que se tiene sobre el rol atribuido al mercado en materia de Formación Técnica, considerando que éste se ha beneficiado a través de la creación de capital humano calificado, ante lo cual, en el debate tanto a nivel nacional como internacional sobre Educación Técnica, se encuentra la constante disyuntiva sobre su participación e implicancia en esta materia.

2.2.1. Mensaje presidencial enviado bajo el Gobierno de Michelle Bachelet Jeria en noviembre del año 2014

El Mensaje Presidencial del Proyecto de Ley que crea quince Centros de Formación Técnica Estatales, ingresado con suma urgencia por la Presidenta de la República Sra. Michelle Bachelet Jeria a la Cámara de Diputados en el mes de noviembre del año 2014, deja ver un reconocimiento de beneficio recíproco entre el sector productivo y los Centros de Formación Técnica, toda vez que uno otorga capital humano calificado y el otro proporciona empleo. Por lo anterior, es necesario realizar un trabajo colectivo mediante el cual se incluya la participación de los sectores productivos, con el fin de asegurar la empleabilidad para los futuros egresados de los Centros de Formación Técnica Estatales y a la vez fomentar el desarrollo local y productivo dentro de las regiones.

La oferta educativa en materia de Formación Técnico Profesional ha estado, desde el surgimiento de los Centros de Formación Técnica, mayoritariamente en manos del sector

privado³². A través de este mensaje, la Presidenta Michelle Bachelet reconoce la importancia de que el Estado se convierta en un agente proveedor de este tipo de oferta formativa, sin embargo no menciona que el privado deba enajenarse de esta labor, ya que menciona que los Centros de Formación Técnica que este Proyecto de Ley crea:

(..) constituirán la base de un nuevo sistema de formación que colaborará en red para asegurar la debida articulación entre estas instituciones y el Ministerio de Educación, así como en aspectos académico formativos, vinculación con el sistema productivo y otras materias similares (Bachelet 2014, p 3).

Del mismo modo, se reconoce la importancia de la Formación Técnica a nivel internacional en temas como la transformación productiva, por lo cual es necesario que los Estados:

(...) sean proactivos en el fomento de la formación técnica, dada su importancia estratégica para el desarrollo social sostenible y la transformación productiva de los distintos países, así como por su relevancia para el desarrollo de las capacidades. Esto lo han sostenido tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como diversos organismos que promueven y asesoran a los Estados para el fomento y desarrollo de la formación técnica (Bachelet 2014, p 6).

Este Proyecto de Ley pretende crear espacios de vinculación con el entorno local y productivo, de manera tal de obtener niveles altos de empleabilidad y ejecutar un trabajo pertinente que esté a favor del desarrollo local (Bachelet 2014, p 6-7).

Tal es la importancia de este asunto, que el segundo objetivo de este Proyecto trata sobre la vinculación con programas productivos y necesidades locales, mencionando que el mercado se convierte en un actor social clave de participación para la detección de aquellas necesidades locales que se pretenden subsanar a través de la creación de carreras que sean coherentes a ellas, buscando que sus egresados logren insertarse dentro de sus regiones de origen, sin la necesidad de tener que emigrar en busca de empleo, lo que contribuye a mejorar la productividad y el desempeño de las organizaciones tanto públicas como privadas (Bachelet, 2014). Y continua:

Del mismo modo, la oferta de formación técnica propuesta deberá responder a los requerimientos de capacitación del sector productivo de la región, vía programas de formación continua (...). En ese contexto, se orienta el quehacer de estas

³² Existen escasos ejemplos de oferta formativa técnico profesional proveniente del sector público, uno de ellos es la Universidad de Santiago de Chile que cuenta con 10 opciones de carreras de carácter técnico.

instituciones su compromiso con el país, con el desarrollo y transformación productiva regional y la vinculación con los actores regionales, bajo el compromiso de otorgar una formación pertinente y de calidad para los jóvenes, las trabajadoras y los trabajadores (Bachelet 2014, p 9).

La Formación Técnica es, en gran medida, la responsable de crear capital humano calificado para el país, por lo cual es imperioso que exista un trabajo en conjunto mediante el cual el Estado se encargue de proveer educación y el mercado pueda sugerir sobre qué especialidades formar.

2.2.2. Discusión Legislativa

a) Discusiones en sala realizadas en la Cámara de Diputados con fechas 6 de mayo y 5 de noviembre del año 2015

A través de las discusiones realizadas dentro de la Cámara de Diputados en Primer y Tercer Trámite Constitucional, se distinguen dos formas de intervención del sector privado en materia de Educación Técnico Profesional. Por un lado, está la participación como empresa con fines de lucro que oferta un servicio (en este caso educación) y por otro, se encuentra la intervención del sector productivo como beneficiario de la creación de oferta técnica, lo que le otorga el rol merecedor de participar en la definición de las especialidades que los futuros establecimientos debieran ofrecer.

En lo que respecta a la existencia de oferta formativa de carácter privada, desde el oficialismo existe una suerte de distancia ante el sentido perverso que trae aparejado el lucro en el actuar de estas instituciones. Lo anterior se justifica en el hecho de que son las propias instituciones quienes siguen a la demanda y no al revés, lo cual conduce a proporcionar sólo aquellas carreras que, a su juicio, el mercado necesita. Al contrario, el Estado en esta materia podría tomar decisiones que interceden en el desarrollo productivo a largo plazo (Auth, 20015), es decir, no basta con reproducir los técnicos que el mercado necesita, sino que además se debe formar con miras al futuro a través de procesos de innovación (Vallejo, 2015).

Por otro lado, el Diputado Independiente Giorgio Jackson agrega que existen muchas instituciones de formación técnica de mala calidad, y la oferta no condice con las

necesidades del país, lo cual termina generando falsas expectativas dentro de sus convocados a través de la publicidad engañosa, herramienta inherente al mercado, por lo cual, agrega, el privado no será nunca un buen aliado de la educación de calidad (Jackson, 2015).

En conclusión, se torna imperativo desde esta bancada que la oferta formativa de estas instituciones provenga de un trabajo en conjunto donde el Estado guíe y el sector productivo proponga, pero no se puede dejar la educación sólo en manos de privados ya que, como menciona la Diputada del Partido Comunista Karol Cariola ante el actual escenario en el cual la oferta técnica es netamente privada, se está frente a instituciones que:

No han sido pensadas para aportar al desarrollo integral de nuestro país, al desarrollo estratégico; más bien están pensados como un negocio. Lo más perverso de esta situación es que es un negocio hecho con los que más lo necesitan, con los jóvenes de menos recursos, con los jóvenes que tienen menos posibilidades de egresar de ese sueño familiar del que se hicieron parte para tener una carrera con la cual desarrollarse en su vida (Karol Cariola. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p 59).

Por otro lado y considerando lo establecido en el mensaje conductor de este Proyecto sobre la importancia de la vinculación con el sector productivo, la Diputada Marcela Hernando enfatiza en la necesidad de profundizar y mejorar las alianzas con el mundo privado, ya que es la única forma para que los jóvenes puedan conocer las últimas tecnologías (Hernando, 2015).

Por otra parte, desde la oposición se aprecia preocupación en torno a que, por un lado el hecho de que la educación provenga del Estado no asegura que sea de calidad, sino todo lo contrario, según se deja ver en el discurso de la Diputada Hoffman:

(...) hemos visto, de manera sistemática, un camino reiterado hacia la estatización en nuestro país. En todos los proyectos que ha presentado el gobierno, como la creación del administrador provisional y cuando se restringió la educación particular subvencionada, en la mala reforma educacional (...) algunos piensan que el Estado puede avanzar, como si tuviese una varita mágica, en calidad y en empleabilidad, lo cual -lo hemos repetido hasta el cansancio- es completamente falso. (...) La naturaleza de su propiedad no constituye garantía de éxito, ni de calidad ni de buenos resultados. Debemos poner el foco en los incentivos y reglas que nos protejan de eventuales abusos de los privados y también del Estado (María José Hoffman. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p. 46).

Y por otro lado, se deja ver que existe temor ante la eventualidad de que este Proyecto, a su juicio acelerado en miras a cumplir con la agenda programática del actual Gobierno, se convierta en un “elefante blanco” en la medida en que sólo cree falsas expectativas y no logre concretarse:

(...) Vamos a estar muy atentos a que esto no se transforme en quince elefantes blancos en las distintas regiones, solo por hacer un *check* a una promesa de gobierno, y estaremos muy atentos a las fiscalizaciones. Sí valoramos que hoy, al menos, estemos hablando de educación técnica (María José Hoffman. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p. 46).

En general, la postura presente desde la oposición, es que se debió reforzar las Instituciones de carácter privado que ya existían y que eran de calidad como lo son el Inacap y el Duoc, con el fin de potenciarlas y desde ahí crear Educación Técnica de calidad. Sin embargo valoran la iniciativa y la aprueban, pero enfatizan en la importancia de realizar un trabajo en alianza con el sector productivo:

Por otro lado -es mi experiencia práctica-, a nivel regional, los avances en relación con esta iniciativa se han implementado de buena forma. En el caso de la Séptima Región, (...) La comisión (regional) ha visitado el terreno y ha invitado a actores del sector privado a participar en el proceso, por lo que tenemos esperanzas de que en una provincia que hoy tiene déficit de oferta de formación técnica, se cree una oferta nueva y de calidad que permita cambiarles la vida a miles de jóvenes, pero también a muchos trabajadores, que constituyen otro de los objetivos del proyecto de ley (Romilio Gutiérrez. Discusión en sala de Ley 20.910, mayo 2015, p 28).

b) Segundo Trámite Constitucional, llevado a cabo en los meses de junio y octubre en la Cámara de Senadores.

La presente discusión se desarrolla en el contexto de segundo Trámite Constitucional, mediante el cual en la sesión realizada el 2 de junio del año 2015 se aprueba en general el Proyecto de Ley y a la vez es devuelto a comisión para la creación de un segundo informe. Elaborado el informe, ingresa nuevamente al Senado para ser discutido de forma particular, los días 20 y 21 de octubre del 2015, siendo aprobado y enviado a la Cámara de Diputados para Tercer Trámite Constitucional.

Desde el oficialismo presente en el Senado, se rescata la importancia de otorgar educación desde el Estado, entendiendo que ésta se puede transformar en la columna vertebral de un

sistema mixto de educación, lo cual le devolvería el curso histórico que existía anteriormente y que fue interrumpido, dando paso un enfoque de mercado que ha caracterizado el sistema educacional chileno en las últimas décadas. Se espera que a través de esta iniciativa, se pueda llegar a aquellos lugares donde la oferta privada no llega, y a la vez se podrá crear un sistema de competencia que beneficiará a la calidad entregada por estas instituciones (Quintana y Montes, 2015).

De lo anterior, se puede interpretar que desde esta bancada existe interés en enajenar al sector privado de la provisión exclusiva que actualmente tiene sobre Educación Técnico Profesional, toda vez que el interés propio del mercado no permite llegar a aquellos lugares donde la demanda escasea, ya sea por el bajo volumen de la población o por la falta de recursos para costear las carreras:

¿Por qué surgieron dos universidades regionales, una para O'Higgins y otra para Aisén? Bueno, por lo que el Senador Letelier y muchos otros han señalado: porque en esas regiones la oferta privada no vio un mercado suficiente y, por lo tanto, dejó el espacio completamente abierto. ¡Ahí no funcionó el mercado! (Jaime Quintana. Discusión Senado, junio 2015. P 55).

Por otro lado, al igual que en la Cámara de Diputados, se estima que el Estado en su labor de asegurador del desarrollo del país, puede, a diferencia del mercado, anteponerse a las necesidades propias de la evolución productiva (Montes, 2015):

Estos centros de formación técnica de carácter público permitirán entregar oficios a nuestros jóvenes de acuerdo al nuevo modelo de desarrollo. Chile está viviendo en estos tiempos un cambio en este sentido. Ya el sistema basado en la exportación de materias primas ha concluido su ciclo virtuoso. Hoy los países capaces de incorporar valor agregado, tecnología e innovación en los procesos productivos son los que tienen mayor posibilidad de crecimiento (Felipe Harboe. Discusión Senado junio 2015, p 33).

Lo anterior contribuye al desarrollo y crecimiento del país mediante un trabajo continuo, con la participación activa del sector privado pero guiado principalmente por el Estado.

La oposición por su parte, mantiene el lineamiento expresado en la Cámara de Diputados, enfatizando en que el tema central de la discusión no tiene su relevancia en si los Centros

de Formación Técnica serán del Estado o del Privado, sino que, lo que debe primar, es que sean de calidad (Von Baer, 2015), por esta razón ellos consideran que se debió reforzar la Educación Técnica que ya existía en el país, en vez de hacer una inyección monetaria tan grande en crear estos nuevos quince centros:

En el país tenemos establecimientos de educación regidos básicamente por el decreto ley N° 3.166, como es el caso de los colegios técnico- profesionales (...), ¿no sería mejor invertir los 200 millones de dólares en entregarles a estos recintos, repartidos a lo largo y ancho del país, mayores elementos tecnológicos, de tal manera que su formación sea más acorde con la realidad que encuentran en el mercado laboral de mayor accesibilidad? José García. Discusión Senado Ley 20910, junio 2015. p 65)

Esta opinión es reafirmada por la Senadora Ena Von Baer a través del siguiente discurso:

(...) cuando se dice que esto era necesario para fortalecer la educación técnico-profesional, la pregunta que me hago es ¿por qué no ampliamos el financiamiento de la educación técnico-profesional, en vez de gastarnos estos miles y millones de pesos en poner infraestructura, en vez de garantizar la gratuidad para universidades que, en muchos casos, no tienen más de tres años de acreditación, lo cual no significa educación de calidad? (Ena Von Baer. Discusión Senado Ley 20910, junio 2015. P 31).

De esta forma, se podría interpretar que desde la oposición existe un cierto escepticismo frente a la forma en que se ha llevado a cabo este proyecto de Ley, llegando a sostener, la Senadora Van Rysselberghe, que no cree en que vayan a existir mejoras sustantivas que apunten a la calidad, subrayando que no le importa desde donde provenga la educación, siempre que esta sea de calidad (Van Rysselberghe, 2015).

2.2.3. Opinión Experto

La entrevista materia de esta investigación, como ya se mencionó anteriormente, fue realizada a una persona que realiza un trabajo constante en materia de Educación Técnico Profesional, tanto desde el sector privado como también desde el Estado. Él considera que es fundamental un trabajo mancomunado entre el sector productivo y la formación técnica, el cual constituya un ciclo de conocimiento y retroalimentación de carácter recíproca, como se puede desprender de la respuesta que da al consultar sobre la vinculación de las empresas con la formación técnica y las necesidades de los sectores productivos de la región:

(...) lo primero es orientar a los liceos sobre qué carreras deberían ofrecer, (...) mostrarles que la carrera que ellos están ofreciendo no sirve para nada y que la carrera que deberían ofrecer es otra. Lo segundo es mostrar los contenidos que deben dar en esa carrera, mostrarles la tecnología que hoy en día se ocupa y si no la tienen facilitársela. Entonces, por ejemplo, la industria de los barcos presta unos simuladores de conducción de éstos que son carísimos, es algo inabordable para un liceo comprar uno de estos simuladores (...) las mismas empresas te lo prestan porque después tú vas a aprender de eso y vas a poder insertarte en las empresas, entonces ahí hay una conexión súper virtuosa. Después, en cosas mucho más concretas y más simples, está el tema de las prácticas profesionales, a través de esto se van coordinando muchas prácticas profesionales, habían muchos liceos en ese sector, y en Chile pasa mucho, que hay liceos que no consiguen prácticas profesionales para sus alumnos; si no conseguimos la práctica profesional no completamos el ciclo de aprendizaje, el círculo de formación (...) También pasa que se les consigue práctica profesional en cierta empresa. Pero, ¿qué pasa cuando ese alumno va a esa empresa?. ¿Tiene un proceso realmente pedagógico? No lo tiene. ¿Entonces qué falta? Formar a un instructor en la empresa. ¿Y qué pasa con ese instructor en la empresa? Después no sólo es instructor para recibir a muchachos de liceos sino que es capaz de capacitar internamente, es capaz de recibir a cualquier persona que se integra, independientemente de si es practicante o es alguien que viene de afuera siendo nuevo contratado, o sea, es capaz de enseñar a sus pares, con esto se van generando círculos virtuosos y por lo tanto esa empresa está más abierta a recibir alumnos, (...) Ahora, todo esto que les he contado es más o menos el modelo ideal de Educación Técnica y mucho de esto no pasa hoy día en la Educación Superior tampoco, hoy día en la Educación Superior muchos no se hacen cargo de las prácticas profesionales de sus alumnos, tanto desde el conseguirles los cupos, sino que son los mismos alumnos los que deben conseguirse cupos hasta el tema del seguimiento, a la retroalimentación, la conexión con esa empresa, la actualización de los currículum a partir de lo que se levanta de las empresas, entonces creo que ahí es donde nos falta mucho progreso (Entrevista 1, N°23).

De lo anterior, se desprende una clara visión sobre la necesidad de incluir al sector privado dentro de la formación profesional, no sólo porque éste constituye la propuesta laboral a miras de los egresados de estas carreras, sino también porque se le reconoce la responsabilidad de colaboración en aquellos ámbitos que implican una alta inversión monetaria que el Estado no alcanza a cubrir.

3. Comparación de las diferentes Concepciones sobre el Rol del Estado y del Mercado en materia de Educación Superior Técnico Profesional

Comparar las distintas concepciones sobre el rol del Estado y el mercado en materia de Educación Superior Técnico Profesional en Chile, e identificar los principales acuerdos y desacuerdos a partir del proyecto de Ley, discusión legislativa y opinión de experto de la Ley 20.129 que “Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y de la Ley 20.910 que “Crea quince Centros de Formación Técnica Estatales”.

Mediante este objetivo se busca sintetizar los resultados obtenidos en el análisis anterior, a fin de realizar una comparación, por una parte, sobre aquellos puntos de mayor acuerdo que permitieron elaborar ambas Leyes y, por otra, las principales diferencias de opinión definidas como puntos de desacuerdo.

3.1. Resumen sobre el rol atribuido al estado y al mercado en cada Ley

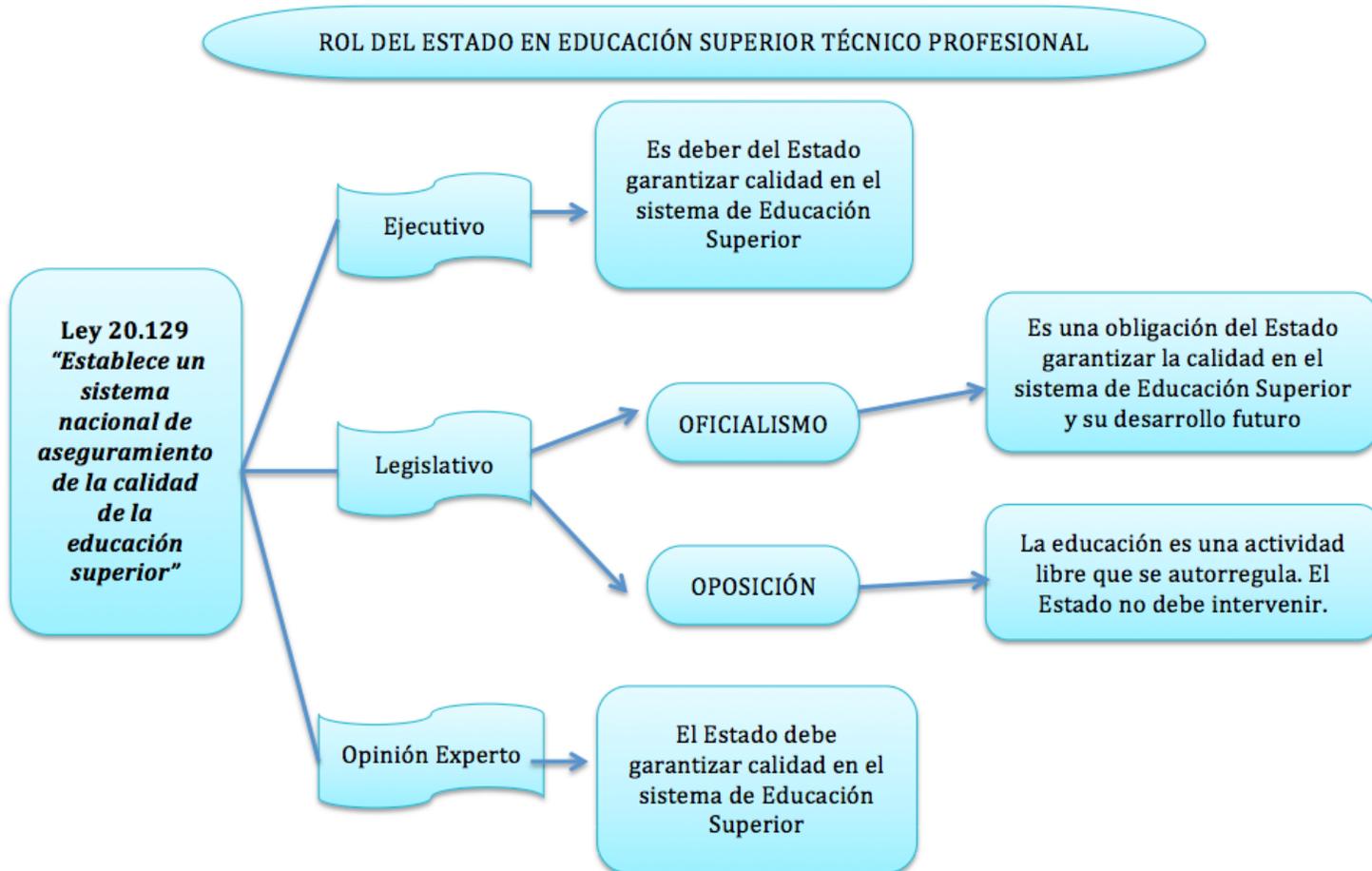
Para dar respuesta a lo anterior, se presentan una serie de cuatro esquemas que se encuentran en las páginas siguientes, mediante los cuales se resume el análisis anterior:

Cuadro comparativo 1: muestra el rol atribuido al estado en torno a la creación de la Ley 20.129 que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior.

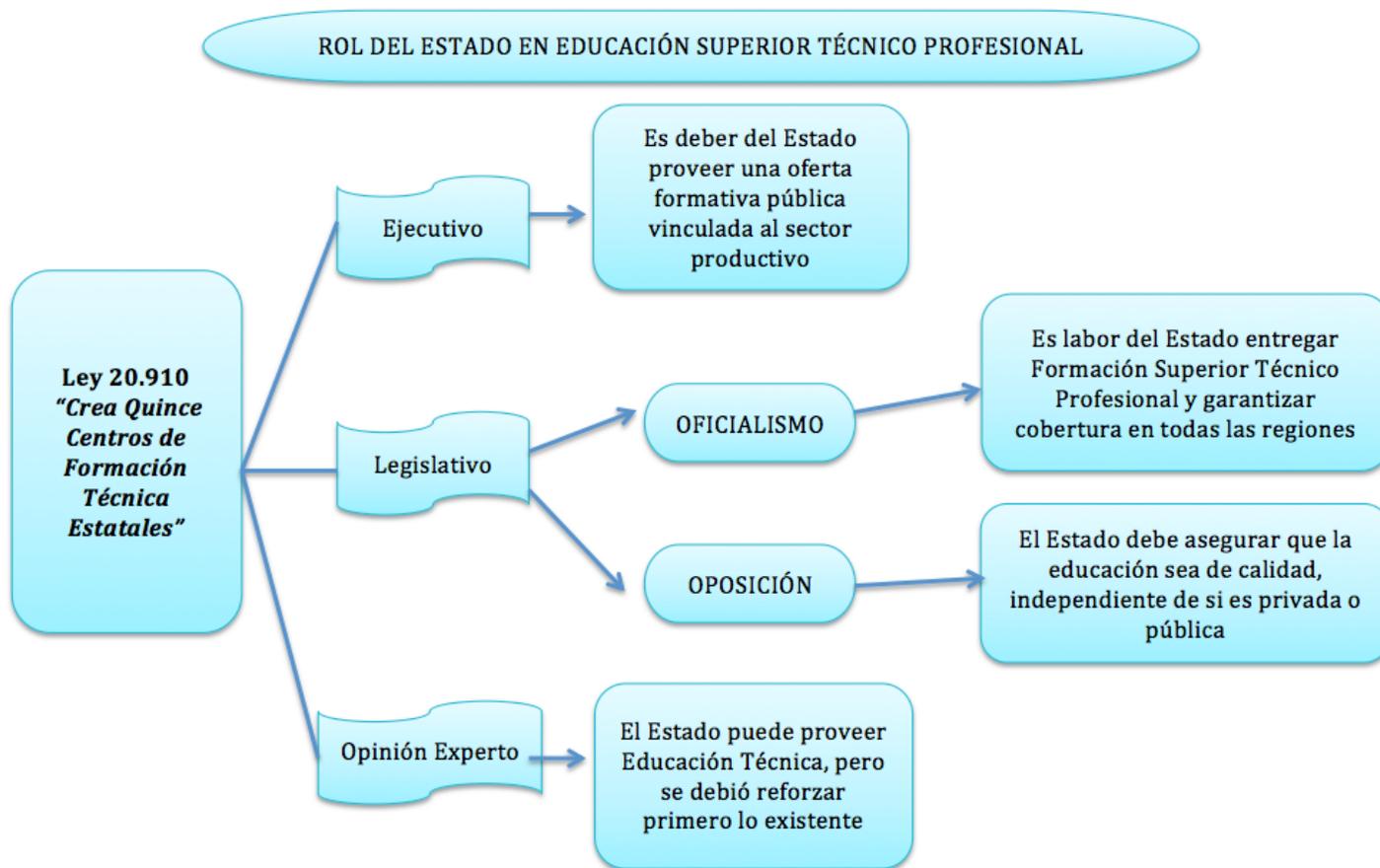
Cuadro comparativo 2: muestra el rol atribuido al estado en torno a la creación de la Ley 20.910 que Crea Quince Centros de Formación Técnica.

Cuadro comparativo 3: muestra el rol atribuido al estado en torno a la creación de la ley 20.129 que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior.

Cuadro comparativo 4: muestra el rol atribuido al estado en torno a la creación de la Ley 20.910 que Crea Quince Centros de Formación Técnica.



Cuadro comparativo N° 1



Cuadro comparativo N° 2



Cuadro comparativo N° 3



Cuadro comparativo N° 4

3.2. Principales acuerdos y desacuerdos en torno a cada Ley

A continuación se presenta un resumen esquematizado de los principales acuerdos y desacuerdos obtenidos tras el análisis realizado para dar respuesta a los objetivos anteriores

Esquema 1: muestra los principales acuerdos y desacuerdos atribuidos al rol del Estado en torno a la creación de la Ley 20.129 que “Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior”.

Esquema 2: muestra los principales acuerdos y desacuerdos atribuidos al rol del Estado en torno a la creación de la Ley 20.910 que Crea Quince Centros de Formación Técnica.

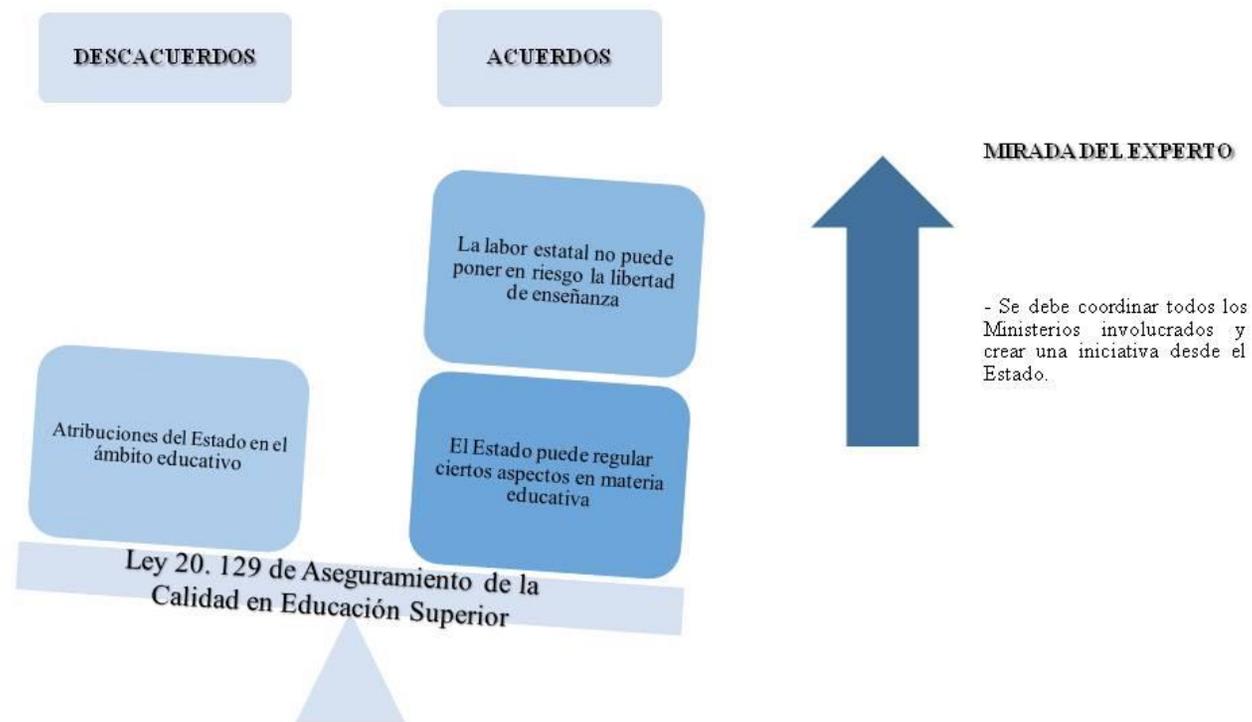
Esquema 3: muestra los principales acuerdos y desacuerdos atribuidos al rol del Mercado en torno a la creación de la ley 20.129 que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior.

Esquema 4: muestra los principales acuerdos y desacuerdos atribuidos al rol del Mercado en torno a la creación de la Ley 20.910 que Crea Quince Centros de Formación Técnica.

Esquema 5: sintetiza los principales acuerdos y desacuerdos atribuidos al rol del Estado y del Mercado en torno a la creación de la ley 20.129 que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior.

Esquema 6: sintetiza los principales acuerdos y desacuerdos atribuidos al rol del Estado y del Mercado en torno a la creación de la Ley 20.910 que Crea Quince Centros de Formación Técnica.

ROL DEL ESTADO



ROL DEL ESTADO

DESCACUERDOS

ACUERDOS

Que las Instituciones sean de propiedad del Estado, no asegura calidad

Las universidades a cargo de los CFT, no debieran ser exclusivamente estatales

- Le corresponde al Estado asegurar, garantizar y proveer el ingreso a la educación

Contribuir en la construcción de una ciudadanía inspirada en valores democráticos y pensamiento crítico

Generar articulación entre la educación secundaria y superior

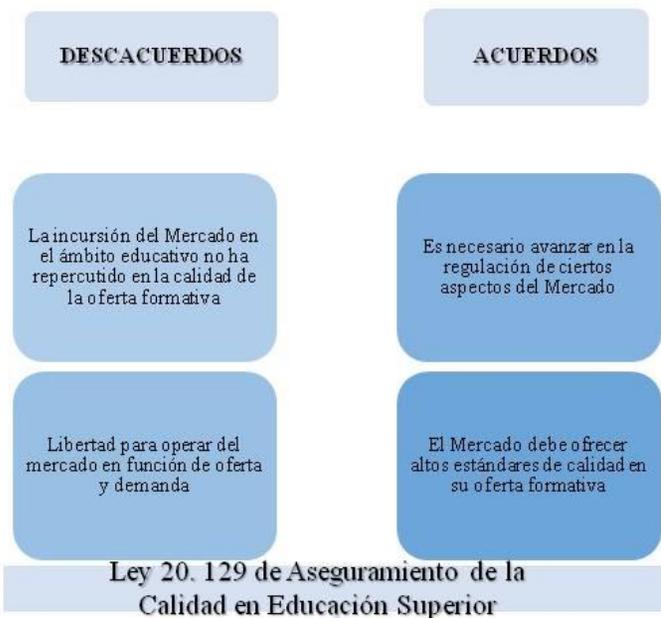
Ley 20.910 que Crea Quince Centros de Formación Técnica Estatal

MIRADA DEL EXPERTO

- Se debe coordinar todos los Ministerios involucrados y crear una iniciativa desde el Estado.

- El Consejo Regional de Educación Técnica se debe robustecer.

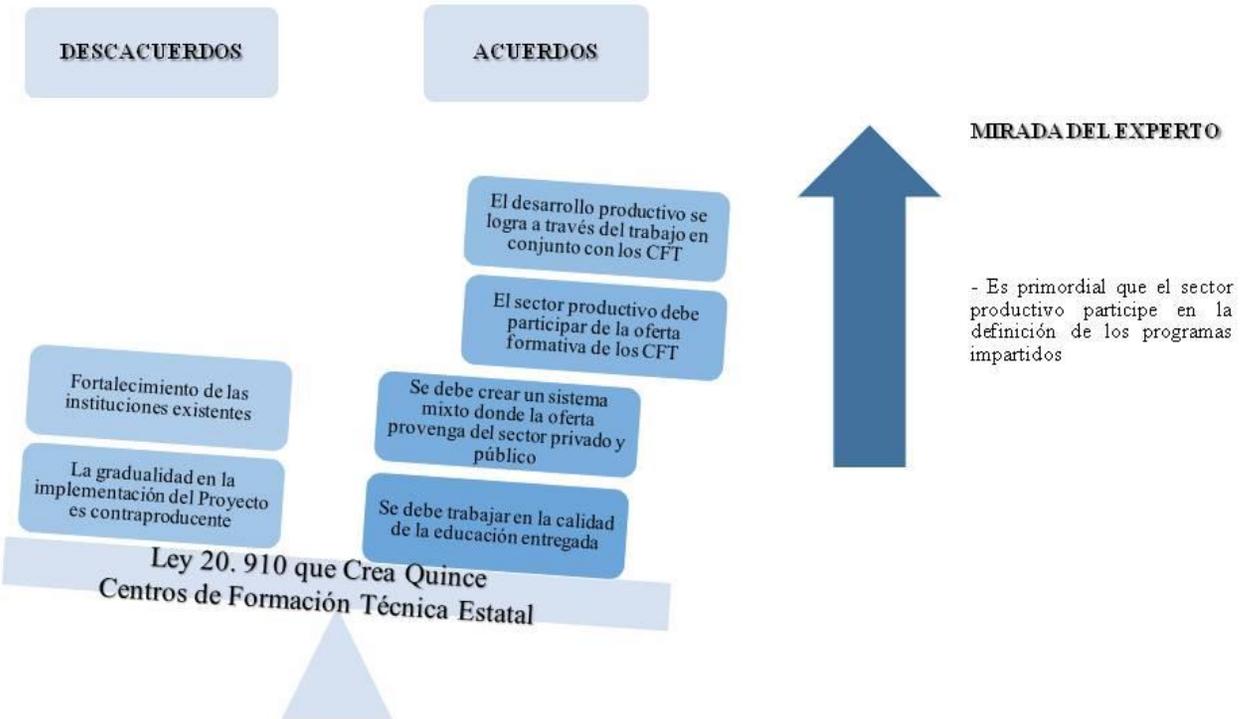
ROL DEL MERCADO



MIRADA DEL EXPERTO

- El Mercado tiene una función relevante en lo que respecta a las definiciones acerca de qué debe enseñarse en instituciones que ofertan Educación Técnica.

ROL DEL MERCADO



Ley Crea Quince CFT Estatales

Rol del Mercado

Rol del Estado



Ley Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior

Rol del Mercado

Rol del Estado



CAPÍTULO V REFLEXIONES FINALES Y PROYECCIONES

1. Vinculación entre objetivos y análisis de resultados

La investigación realizada dio cuenta que tras la creación de las leyes acá analizadas hay un contexto social, político y cultural que influye fuertemente en las visiones, opiniones, juicios y planteamientos que expresan actores relevantes en la formulación de políticas públicas. Si bien es posible evidenciar planteamientos comunes entre lo que expresa el ejecutivo y las bancadas legislativas oficialistas; se presentan importantes diferencias frente a los planteamientos que realizan las y los representantes de la oposición en la Cámara de Diputados y el Senado. En base a lo anterior, es posible concluir que cada uno de los agentes que participan del proceso de construcción de Políticas Públicas se posiciona fuertemente desde el plano ideológico que representa.

En lo que respecta a la creación de la Ley 20.129 que “Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior” se evidencian diferencias acerca del diagnóstico de la situación previa a la creación de la Ley. Desde el ejecutivo y desde el oficialismo se asegura que hay significativos problemas de calidad en la Educación Superior, como consecuencia de un mercado educativo desregulado que ha operado en base a la oferta y la demanda y, en consecuencia que esta última ha aumentado, la oferta se ha diversificado de manera descontrolada; desde la oposición en cambio, no se reconoce la existencia de problemas significativos en calidad de la Educación Superior y se expone que hay dificultades puntuales relacionadas con el acceso a la información de quienes demandan Educación Superior.

Frente al rol que le compete al Estado en materia educativa se plantean dos visiones opuestas, por el lado del ejecutivo y el oficialismo se expone la necesidad de que el Estado asuma una función reguladora de las actividades que realizan los privados y por el lado de la oposición se busca limitar al máximo la incursión del Estado en materia educativa, aduciendo que ésta pone en riesgo la libertad de enseñanza establecida en la Constitución de la República de Chile.

En lo que se refiere a la existencia de privados en la provisión de oferta formativa en Educación Superior, todas y todos los actores investigados reconocen esta realidad sin realizar mayores cuestionamientos. El desacuerdo está orientado a la discusión sobre la calidad, más allá de quien la provee.

Sobre estas mismas temáticas, el experto entrevistado expone una visión más integral, a través de la incorporación de aspectos provenientes de ambos sectores políticos. Por un lado, se reconoce la importancia de que el Estado tome un rol más protagónico en materia de Educación Superior Técnico Profesional y, por otro, se sostiene que este tipo de formación debe estar vinculada con los sectores productivos privados, los cuáles deben tener un rol activo, en lo que se refiere a las definiciones necesarias de adoptar a la hora de decidir qué tipo de Educación Técnica Superior necesita el país y la forma en que ésta debe desarrollarse.

Esta dualidad acerca del rol que juega y le corresponde jugar al Estado y al Mercado indistintamente en materia educativa, repercute profundamente a la hora de definir acerca del tipo y la finalidad de Educación Técnica Secundaria y Superior que requiere el país, es decir, el porqué y para qué de la formación de Capital Humano. Tras el planteamiento de quienes desean una mayor incorporación del Estado en este ámbito, el énfasis se encuentra puesto en la formación integral del educando y en la convicción de que, posterior a esto, se sucederían transformaciones en el crecimiento y desarrollo del país; por otra parte, tras el planteamiento de quienes creen que los sectores productivos deben definir lo que se realiza en Educación Técnica Secundaria y Superior, el énfasis está puesto fundamentalmente en el crecimiento económico.

Con respecto a la Ley 20.910 que “Crea Quince Centros de Formación Técnica Estatales” existe consenso desde lo expresado en el mensaje presidencial que da inicio al proyecto de Ley, hasta lo discutido en la cámara de Diputados y Senado y lo expuesto a través de la opinión del experto, sobre la necesidad de realizar un trabajo en conjunto, el cual incluya, además de los representantes gubernamentales, al sector productivo y actores sociales, a fin de que la definición de la oferta formativa de Formación Técnica en general, sea elaborada a partir de un acuerdo transversal a partir de la opinión de estos distintos actores.

Sin embargo, desde el oficialismo se hace la salvedad de que el interés de los privados no siempre se condice con las necesidades del país; el privado siempre expresará su opinión de acuerdo a sus necesidades actuales, aun sabiendo que el mercado cambia constantemente. Ante esto, el Estado puede prever estos cambios y desarrollar un trabajo en miras al futuro, como por ejemplo, a través de la inclusión de carreras relacionadas con el uso de energías renovables, por nombrar alguna.

De la participación del Mercado en materia de Formación Técnico Profesional, se distinguen dos formas de intervención. La primera corresponde a lo expuesto en el párrafo anterior sobre la injerencia de éste en la definición de los programas impartidos por los Centros de Formación Técnica y, la segunda, en el Mercado considerado como agente privado que ofrece el servicio de educación como bien de consumo; para esta última apreciación, la postura entre el oficialismo y la oposición marca diferencias, ya que desde la vereda del oficialismo se estima pertinente crear un sistema mixto de educación, en el cual el Estado cumpla un rol fundamental como referente de calidad, a fin de convertirse en la columna vertebral de este sistema y, desde la oposición, se estima que el Estado debiera preocuparse, en primer lugar, de asegurar la calidad y luego de si la oferta es de carácter privado o estatal.

Por todo lo anteriormente expuesto, es posible aseverar que esta investigación ha dado cumplimiento a su objetivo general, ya que mediante el análisis realizado, ha sido posible identificar los principales puntos de acuerdo que han contribuido a la construcción de estas dos importantes iniciativas concernientes a Educación Técnico Profesional. De la misma forma, ha sido posible evidenciar los principales desacuerdos sobre los cuales se debe realizar un trabajo en conjunto, que envuelva las propuestas provenientes desde los distintos sectores del ámbito político, con miras a la construcción de una política pública nacional sobre Educación Técnico Profesional.

2. Reflexiones en base a los antecedentes de la investigación

De acuerdo a los antecedentes históricos expuestos en esta investigación, es posible concluir que la Educación Técnica ha estado dirigida mayoritariamente hacia los sectores más vulnerados de la sociedad, siendo éstos los que han demandado históricamente la

matrícula de este tipo de formación. Esto ha ocurrido desde su nacimiento, cuando era otorgada por la Escuela de Artes y Oficios, y se mantiene hasta la actualidad, estando en manos de Centros de Formación Técnica, Institutos y algunas Universidades. Lo anterior ha reafirmado la identidad que se le otorga a sus egresados, en base a sus condiciones sociales, culturales y económicas de origen.

En lo que respecta a los antecedentes contextuales, que se encuentran dados por los cambios que se han introducido en Educación de acuerdo a los distintos períodos histórico-sociales que se han sucedido en el país, la dictadura militar se constituye en un hito de significativa relevancia para la construcción del *statu quo* que prima en materia educativa y en general en derechos sociales. La imposición de un modelo político, económico y social fuertemente neoliberal, condujo a que el Mercado tomara un rol protagónico en las definiciones sobre educación en Chile, constituyéndose de esta forma en un actor determinante en esta temática.

La instauración del régimen neoliberal conduce a la educación chilena, desde un terreno mayormente Público a uno prácticamente monopolizado por el Mercado. Esta situación construye una realidad que lejos de cambiar con la llegada de la democracia, en muchos casos se ve acentuada, con una predominancia de lo privado en todos los niveles educativos.

En la última década y como consecuencia de las demandas sociales que se han impulsado desde la sociedad civil, y que han criticado esta excesiva predominancia del Mercado en materia educativa, el Estado ha debido hacer frente, con medidas que, en algunos casos buscan poner más regulación al accionar del Mercado y que, en otros, buscan proveer oferta educativa pública de calidad. Estas dos medidas son abordadas en las leyes que aquí se analizaron y representan la respuesta institucional ante una serie de problemas que emanan de la escasa participación estatal en esta temática.

3. Reflexiones desde la disciplina de Administración Pública

Las Políticas Públicas pueden originarse a partir de dos concepciones: de arriba abajo (top-down), pensadas desde la interpretación de las autoridades a partir del conocimiento de las necesidades de la población, o de abajo a arriba (bottom-up), a partir de las demandas sociales (Lahera, 2004). La diferencia más significativa dada por el origen de una Política Pública, está relacionada con la premura otorgada a su elaboración y ejecución, ya que cuando éstas nacen de una demanda social, existe a la vez una presión constante por parte de sus interesados, quienes exigen tener participación activa en su elaboración.

En el caso de la Educación Técnica en Chile, a pesar de existir consenso en cuanto a la importancia que ésta tiene, tanto como movilidad social para los individuos, como también en el aporte al desarrollo productivo de las naciones, no ha sido posible elaborar una Política Pública desde el Estado, la cual incluya a todos y cada uno de los intereses que esta materia necesita. La razón de esta situación, quizás está en lo mencionado por Lahera (2004), en tanto se trata de una política o el intento de hacer política para una parte importante de la sociedad, pero sin ella.

El experto entrevistado para esta investigación, menciona que no existe demanda por parte de los estudiantes de Educación Técnica debido a que, quienes la conforman, son personas que generalmente trabajan y cuentan con tiempo limitado y, por otro lado, se trata de carreras más cortas y de menor valor monetario, por lo cual los problemas que estos estudiantes tienen, no son los mismos que aquellos que tienen los de Educación Superior Universitaria.

Lo anterior es un juicio que estas investigadoras no comparten, ya que a partir de este trabajo, se puede concluir que esta demanda no existe como consecuencia de que en la educación técnica secundaria y superior no se otorgan las herramientas necesarias que favorezcan el desarrollo de pensamiento crítico. Lo anterior puede tener su base en que en la educación secundaria se limitan las asignaturas que contribuyen al desarrollo de estas habilidades y que al interior de la gran mayoría de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales no se permite tener una orgánica estudiantil. De este modo, no hay demanda social debido a que ellos pudiesen desconocer el problema.

Esto no siempre se ha dado de esta forma, ya que en los orígenes de la Educación Técnica en la Escuela de Artes y Oficios, además de lo concerniente a la disciplina por la cual se optaba, se enseñaban materias relacionadas a distintos ámbitos, orientada a una formación integral de sus egresados. Esta realidad comienza a transformarse con la instauración de la Dictadura Militar y la intromisión progresiva del Mercado en el ámbito educativo, orientando la formación técnica exclusivamente hacia la creación de capital humano y fuerza laboral (malamente remunerada y valorada), útil para los sectores productivos y, en otros casos, sólo consumidores de una oferta que muchas veces llega a ellos producto de publicidad engañosa, como lo menciona el Diputado Giorgio Jackson en la discusión parlamentaria.

Existen grandes diferencias entre la Educación Superior Universitaria y Técnica, pero una de las mayores y quizás la más importante es que en la Universidad a los estudiantes se les entregan las herramientas y espacios para el desarrollo del pensamiento crítico, mientras que en los Institutos y Centros de Formación Técnica los espacios y las herramientas se concentran orientadas mayormente al hacer.

Teniendo en consideración lo anterior y el análisis del Proyecto de Ley que Crea Quince Centros de Formación Técnica, se puede vislumbrar que existe un esfuerzo por revertir esta situación, ya que, tal como menciona la Presidenta Michelle Bachelet en el mensaje que da inicio a la ley, éstos deberán contribuir decisivamente en la construcción de una ciudadanía inspirada en valores democráticos y pensamiento crítico (Bachelet, 2015).

Se dice que es urgente dejar de universalizar la Educación Superior, entonces se debe realizar un trabajo íntegro entre los actores relevantes, pero liderado por el Estado.

Estas investigadoras consideran que la Educación Técnica en todos sus niveles debe entregarles a sus estudiantes las herramientas necesarias para crear actores sociales participativos de la democracia del país; en la medida en que se deje de ver esta instancia formativa únicamente como la oportunidad de obtener un título en un periodo de tiempo acotado, la democracia misma se verá fortalecida.

4. Proyecciones de la investigación

Las investigaciones que se realizan al alero del paradigma cualitativo no buscan generalizar a partir de resultados, sino conocer en profundidad el espacio simbólico en el que se decide indagar. La presente, permitió que las investigadoras conocieran a fondo la forma en que se formulan Políticas Públicas sectoriales en Educación, pudiendo visualizar la manera los actores políticos se enfrentan y consensuan acerca de esta temática específica y más ampliamente sobre el devenir del país, entendiendo que la Educación es trascendental en la construcción de éste.

El presente trabajo, buscó abordar la complejidad de la Educación Superior Técnico Profesional, desde la mirada de la Administración Pública y más específicamente a través del análisis de dos Políticas Públicas de gran relevancia para el estado actual y futuro de la Educación Técnica. Se escogió esta temática considerando que, en la actualidad, los países de la región han ido priorizando en su discurso la relevancia que esta formación tiene para el desarrollo de las naciones.

Esta investigación no ambicionó obtener respuestas cerradas a las preguntas que fueron surgiendo, pues entendemos que el mundo social es complejo y difícilmente abordable con investigaciones acotadas y específicas. Por tanto, la serie de interrogantes que se abren en esta investigación, tienen tanta o más importancia que las respuestas que se consiguieron esbozar.

LISTA DE REFERENCIAS

- Ahumada Pacheco, J. (2015). Políticas públicas. Cómo se gobierna un país: el arte y la ciencia de la gestión de las políticas. Santiago.
- Archivo Nacional, (2017) Colecciones digitales. Creación de Escuelas en Chile (1860-1920). Disponible en <http://www.archivonacional.cl/616/w3-article-8101.html>.
- Bachelet, M. (2013). Programa de gobierno, 2014-2018.
- Baraona, R. E., & Herrera, J. C. (2011). El centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010). Estado, Gobierno y Gestión Pública.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (agosto 2003). Informe sobre la educación Superior en Chile: 1980-2003. Para el observatorio de educación superior en América Latina y el Caribe (IESALC, UNESCO).
- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley 20.910, publicada el día 29 de marzo del año 2016. Documento extraído el 2 de noviembre del 2017. En versión PDF en la página web: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4887/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley 20.129, publicada el día 17 de noviembre del año 2006. Documento extraído el 2 de noviembre del 2017. En versión PDF en la página web: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5737/>
- Boeninger, E. (2007). Políticas públicas en democracia: institucionalidad y experiencia chilena, 1990-2006. Uqbar Editores.
- Caballero Míguez, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación.
- CEPAL, N. (2012). Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de PYMES para el cambio estructural. OCDE
- Chile, B. n. (2016). Memoria Chilena. Recuperado el 4 de marzo de 2017, de La educación técnica en Chile : www.memoriachilena.cl/602/w3-article-682.html
- Concha, C., Villarzú, A., & Araneda, H. (2013). Formación de técnicos para Chile: ¿Un desafío sin políticas públicas? CIAE Universidad de Chile consultado el 17 de

abril de 2017 desde:
http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&id=368

- Dittnorn, P. (2007). Historia y perspectivas acerca de la educación técnica de nivel Superior. Calidad en la Educación.
- Dye, T. R. (1995). Understanding public policy [by] Thomas R. Dye.
- Garretón, M. A. & De La Fuente, G. (2004): “Reforma del Estado”, en Proyecto Calidad de la política, Fundación Chile 21, Santiago.
- Huneus Madge, C., & Huneus, C. (1988). La reforma universitaria: veinte años después.
- Huneus, C. (2011). Las dificultades de la alternancia después de cuatro gobiernos: el primer año del gobierno de Sebastián Piñera en Chile.
- Jacinto, C. (2013). Incluir a los jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. CEPAL, Serie políticas Sociales N° 95 Santiago de Chile.
- Larraín, G. (2013). Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010.
- Llisterri, J. J., Gligo, N., Homs, O., & Ruíz-Devesa, D. (2014). N° 13. Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad.
- Ministerio de Educación (2009). Bases para una Política de Formación Profesional en Chile. Informe Ejecutivo. Comisión Externa.
- Ministerio de Educación (2010). Antecedentes y estrategia para la implementación de la política de Formación Técnico Profesional en Chile.
- Neff, J. (27 de octubre de 2002). El concepto de estado subsidiario y la educación como bien de mercado: un bosquejo de análisis político. Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado el 26 de junio del 2017 desde el sitio web <http://firgoa.usc.es/drupal/node/10470>
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documentos de trabajo.
- Olmos, C., & Silva, R. (2010). El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. Serie Indagación Corporación Expansiva, 27.

- Osborint, D. & Gaebler T. Revisión del libro “Reinventing Government.
- Rolando R, M., Salamanca, J., & Aliaga, M. (2010). Evolución Matrícula Educación Superior de Chile Periodo 1990–2009. Santiago, Junio.
- Salas, M. d. (1916). Escritos de Don Manuel de Salas y documentos relativos a él y su familia. . Santiago: Imprenta Cervantes.
- Salazar, J. (marzo 2005). Estudio sobre la Educación Superior no Universitaria en Chile. Para el observatorio de educación superior en América Latina y el Caribe (IESALC, UNESCO).
- Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional (marzo, 2010) Antecedentes y Estrategia para la implementación de la Política de Formación Técnico-Profesional en Chile.
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2012). Chile: El año en que salimos a la calle. Revista de ciencia política. Santiago.
- Sevilla, B., & Paola, M. (2017). Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe.
- Sevilla, M. (2008). Educación Técnica Profesional en Chile Antecedentes y clave de diagnóstico.
- Universidad Santiago de Chile, (15 de julio 2010). Universidad de Santiago de Chile 161 años de historia el aporte al bicentenario. Recuperado el 26 de junio de 2017 desde la dirección: http://www.usach.cl/sites/default/files/field/uploaded_files/revistausach-bicentenario-n1_0.pdf
- Verdejo, I. S. P. La Metamorfosis de la Regulación Pública en la Educación Escolar en Chile: Hacia un Estado Post-Neoliberal.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83.

Anexo

Entrevista N°1

Entrevistado: Cristian Weinstein, experto en Educación Técnica

Lugar de realización: oficina del entrevistado, ubicada en establecimiento educativo Corporación Educacional Asimet, Ñuñoa

Fecha de entrevista: 21 de Noviembre de 2017

Hora de inicio entrevista: 10:00

Hora de término entrevista: 11:10

Duración: 1 hora y 10 minutos

Observaciones: la entrevista se realizó por parte de las dos investigadoras en la oficina del entrevistado, que corresponde a un establecimiento educativo ubicado en la comuna de Ñuñoa.

(Comentarios de inicio que no son grabados en el audio)

- 1. Bueno, como le contaba Paulina, cuando estábamos investigando al principio sobre este tema, investigando sobre la comisión nacional de acreditación encontramos su nombre como comisionado, empezamos a investigar más y encontramos un artículo muy interesante de un diario de Concepción, y bueno decidimos contactarlo para solicitarle la entrevista**
- 2. Perfecto**
- 3. Esta entrevista está dividida en tres partes, la primera busca conocer acerca de usted, de su trayectoria, de la relación que tiene con la educación técnica, la segunda es acerca de opinión relacionada con el tema y la tercera que es conocer su percepción con respecto de las leyes que le mencionamos y que son el centro de esta investigación. Bueno, quisiéramos saber sobre usted, su reseña en la página de la Comisión Nacional de Acreditación indica que estudió Ingeniería Civil en la Universidad Católica .**
- 4. ¿Cómo se llega desde ahí a trabajar en educación técnica?**
- 5. Si, muy buena pregunta. La verdad es que yo, era bueno para las matemáticas en el colegio, empiezo mi carrera estudiando Ingeniería Civil en la Universidad Católica, después sentí que tenía una vocación social y me fui a trabajar a una municipalidad vulnerable ayudando. Luego me fui al mundo privado, trabajé en una minera, allí sentí que tenía que desarrollar mi vocación social en alguna parte y por esas razones de la vida me ofrecieron un trabajo en el DUOC. Entonces es en el DUOC donde yo me engancho a través de jefe de carreras de Administración y Negocios, ahí es donde me encanto con el mundo Técnico Profesional y luego desde el DUOC me voy a trabajar al Gobierno de Piñera.**
- 6. (interrumpe) ¿Fue reciente entonces esta...**

7. (interrumpe) Si, o sea reciente en el año 2008, así que ya son casi 10 años. Y en el gobierno de Piñera paso por el FOSIS de nuevo en el tema social y luego de ahí me llaman del Ministerio de Educación para que me haga cargo de la Educación Técnica. Y para cerrar el currículum, un poco antes que terminara el Gobierno de Piñera me voy a Estados Unidos a estudiar Políticas Públicas en la Universidad de Duke y a la vuelta de Estados Unidos ingreso acá a la corporación nacional ASIMET y los CFT me eligen como...
8. (interrumpe) **¿Representante?**
9. No, la palabra no es representante porque yo no represento a nadie, sino que ellos me eligen para que yo este allá como un experto asociado a los Centros de Formación Técnica. De hecho yo soy de los que menos tienen relación con las instituciones educacionales, como estoy acá y no tengo relación con ninguna institución nacional de Educación Superior tengo esta libertad para hablar de cualquier cosa, y desde ahí, si quieren les cuento también, me he metido en otras fundaciones de educación, entonces hoy estoy participando en dos fundaciones más de educación.
10. (interrumpe) **¿Pero siempre desde la educación secundaria o también...**
11. (interrumpe) Una de esas fundaciones es Worldskills y Wordldskills trabaja con los liceos, con los CFT y con los IP, entonces es súper interesante esta fundación en particular porque une estos dos mundos y bueno la Educación Técnica es una sola, y mirémosla con los dos polos, y por lo tanto yo creo en esta transición de una Educación Técnica completa, incluso más con la capacitación enganchado con lo que sería hoy día el SENCE y toda la capacitación que yo creo que hoy en día está muy colgada, está muy por afuera cuando debería estar más integrada y más en un sistema.
12. **Primeramente nosotras íbamos a investigar ese problema de articulación pero tuvimos que ir focalizándolo porque si no la tesis nos iba a salir eterna**
13. Sí, es un tema muy amplio.
14. **Sí, es un tema muy amplio y además todos los temas son importantes**
15. Si, ahora parte del problema es que si no logramos de una vez por todas ver por completo este problema, nunca va a resultar bien. Yo entiendo la posición de que efectivamente es bueno acotar, pero por otro lado ha pasado muchas veces que más por política se ha ido resolviendo de manera parcelada y al final no funciona.
16. **Claro, con respecto a este trabajo en el Ministerio de Educación ¿Nos podría comentar un poco en que consistió, las trabas que encontró trabajando allí y qué cosas favorecieron la gestión?.**
17. Mira, yo empecé trabajando con los liceos y con los Centros de Formación Técnica, pero al poco tiempo hubo más interés del área de los liceos y el área de la

Educación Superior empezó a entrar en estos conflictos con las movilizaciones y todo esto. Entonces resultó que el Ministerio en el área de la Educación Superior empezó a tratar de dar respuesta a ese problema y por lo tanto le dio menos ponderancia a desarrollar políticas públicas en esa área y por esta razón terminé mucho más enfocado en los liceos técnicos. Por esto fue que yo sentí que quede con una cierta deuda con la Educación Superior, pero de hecho fue, y acá me salto, fue esa buena relación que tuve con los Centros de Formación Técnica que fueron ellos los que después me eligieron para la Comisión Nacional porque trabajé muy bien con todos ellos, vieron mi disposición súper transversal y muy en pro de la Educación Técnica más allá de tipos de Instituciones o lo que fuera, trabajé tanto con los grandes como con los chicos, así como con los que dependían del Estado y los privados. Por esto al final me enfoqué mucho más con los liceos técnicos, desarrollamos varias cosas, pudimos impulsarlos y hoy día posicionarlos mucho más de lo que estaban antes.

18. Con respecto a los otros trabajos que mencionaba usted, hay una ONG a través de la cual lo contactamos, una del sur.

19. Sí, la ONG Canales.

20. ¿Nos podría contras un poco más acerca de esta ONG?

21. La ONG Canales es una ONG que impulsé cuando estaba en el Gobierno junto con varias, hay dos o tres más en Chile que tienen más o menos la misma perspectiva. Y yo creo que la ONG Canales es la más potente, ya que empresarios de Puerto Montt se dieron cuenta de algo súper obvio y es que la educación está muy desconectada del mundo productivo, entonces decidieron hacer algo como empresarios y como gremios locales, como el gremio de los barcos, el gremio del turismo, el gremio de los salmones y el gremio de construcción se dieron cuenta que si ellos no se acercaban al colegio esto nunca iba a pasar, y por lo tanto crearon esta ONG que lo que hace es conectar el mundo productivo con los liceos técnicos, sin importar si eran liceos técnicos públicos, privados o municipales, acá miraron donde había más carencia y donde podrían comenzar mejor. Además, fue muy astuta la decisión de decir que eran Sur Austral, o sea acá hay una realidad que tiene que ver con los salmones, con los barcos, con la construcción y con el turismo, una realidad donde nosotros nos manejamos y por lo tanto tenemos respuesta a esto. Entonces por esto creo que es uno de los modelos que se está desarrollando más exitosamente en Chile, porque al final es simplemente entender que si ambas cosas no están juntas esto no funciona. Entonces cuando volví de Estados Unidos me pidieron que me integrara al directorio, todo lo demás son de los gremios de cada uno de los sectores productivos, salvo yo que tengo el conocimiento en el tema más educativo y más de sistema entonces puedo aportar desde esa perspectiva.

22. ¿En qué consiste esa vinculación, como en definiciones de que necesita la región que se forme, tiene que ver con eso? ¿con las especialidades?

23. Mira, lo primero es orientar a los liceos sobre que carreras deberían ofrecer o quizás eso es lo último, es una buena pregunta si es lo primero o lo último. Pero al final es mostrarles que la carrera que ellos están ofreciendo no sirve para nada y que la carrera que deberían ofrecer es otra. Lo segundo es mostrar los contenidos que deben dar en esa carrera, mostrarles la tecnología que hoy en día se ocupa y si no la tienen facilitársela. Entonces, por ejemplo, la industria de los barcos presta unos simuladores de conducción de éstos que son carísimos, es algo inabordable para un liceo comprar uno de estos simuladores. ¿Tiene sentido que un alumno salga sin saber eso? no, no tiene sentido. ¿Pueden comprarlo? Tampoco tiene sentido. ¿Entonces cuál es el sentido?, las mismas empresas te lo prestan porque después tú vas a aprender de eso y vas a poder insertarte en las empresas, entonces ahí hay una conexión súper virtuosa. Después, en cosas mucho más concretas y más simples, está el tema de las prácticas profesionales, a través de esto se van coordinando muchas prácticas profesionales, habían muchos liceos en ese sector y en Chile pasa mucho que hay liceos que no consiguen prácticas profesionales para sus alumnos. Si no conseguimos la práctica profesional no completamos el ciclo de aprendizaje, el círculo de formación y por lo tanto algo que es muy concreto pero demasiado básico es conseguirles prácticas profesionales a los alumnos. También pasa que se les consigue práctica profesional en cierta empresa. Pero, ¿qué pasa cuando ese alumno va a esa empresa?. ¿Tiene un proceso realmente pedagógico? No lo tiene. ¿Entonces que falta? Formar a un instructor en la empresa ¿Y qué pasa con ese instructor en la empresa? Después no solo es instructor para recibir a muchachos de liceos sino que es capaz de capacitar internamente, es capaz de recibir a cualquier persona que se integra independientemente de si es practicante o es alguien que viene de afuera siendo nuevo contratado, o sea, es capaz de enseñar a sus pares, con esto se van generando círculos virtuosos y por lo tanto esa empresa está más abierta a recibir alumnos, estos alumnos están más abiertos a recibir a los liceos y después vienen capacitaciones de las empresas a los liceos, donde en los liceos los profesores o no es tan actualizados o no manejan la última tecnología o manejan una tecnología pero de otro tema, entonces ahí las empresas pueden aportar mucho. Ahora, todo esto que les he contado es más o menos el modelo ideal de Educación Técnica y mucho de esto no pasa hoy día en la Educación Superior tampoco, hoy día en la Educación Superior muchos no se hacen cargo de las prácticas profesionales de sus alumnos, tanto desde el conseguirles los cupos, sino que son los mismos alumnos los que deben conseguirse cupos hasta el tema del seguimiento, a la retroalimentación, la conexión con esa empresa, la actualización de los currículum a partir de lo que se levanta de las empresas, entonces creo que ahí es donde nos falta mucho progreso.

24. ¿Cómo es la relación acerca de la sugerencia de parte de la ONG hacia los liceos, considerando lo que está establecido por el Ministerio de Educación en cuanto a las carreras que deben dictar los liceos Técnicos Profesionales?

25. Primero, el Ministerio de Educación define un currículum general que es bastante flexible con respecto a la implementación de ese currículum como en cuanto uno puede agregarle o quitarle, para empezar uno puede sumarle siempre todo lo que uno quiera, hay ciertos mínimos, el restarle es un poco más difícil pero se puede,

por lo tanto todo lo que venga de la industria es muy bienvenido. Segundo, además igual en el Ministerio dice, un ejemplo muy simple pero muy típico: “Dibujo técnico: el alumno requerirá hacer dibujos en aplicaciones de computador, en dibujo asistido por computadora”. Pero es la empresa la que te dice, antes era el AutoCAD, hoy día es el Inventor 3D y dependiendo de la especialidad ya ni siquiera es el Inventor 3D sino que es el Reddit. Entonces, ¿es el Ministerio el que te dice si es el AutoCAD, el Inventor o el Reddit? No, es la industria la que te dice lo que hoy en día se está usando. Y la verdad es que son tres software que se parecen mucho, son tres hermanos, por lo tanto no es tan difícil entrenar al profesor que ya sabía AutoCAD a que aprenda el otro, pero si no es la industria la que te dice, nunca vas a dar ese paso y después cuando salga ese alumno del liceo va a ir a una empresa y le van a decir que lo que le enseñaron en el liceo no es lo que ellos ocupan ahora. Entonces ahí se van generando de cosas muy simples todas estas actualizaciones y por lo tanto, el profesor se va a hacer una pasantía a la empresa y en una semana, como sabía AutoCAD, en una semana está usando el Inventor. Para la empresa no es difícil recibir un profesor que vaya una semana a la empresa para aprender, al liceo tampoco le cuesta, entonces no es un problema de plata, acá falta mucha coordinación, falta mucha decisión y ahí es donde esta ONG, así como otras hay otras corporaciones muy interesantes que están haciendo cosas parecidas, pero no son muchas, o sea, hay algunas pocas que lo están haciendo muy bien. Deberíamos replicar mejor ese modelo y esperamos que ojala estos nuevos CFT tuvieran algún modelo parecido porque es lo que se necesita.

- 26. Ahora para introducirnos mayormente a nuestro tema que tiene que ver con la Educación Superior, cuando uno ve o escucha sobre la discusión en términos generales se observa un cierto acuerdo en lo que respecta al diagnóstico, todos saben cuáles son los problemas. Sobre la importancia en el fondo de la Educación Técnica para el desarrollo del país, a pesar de esto no se ha logrado constituir una política nacional de Educación Técnica en Chile, sino que hay iniciativas aisladas que tocan ciertos temas que en el fondo es lo mismo que estamos tratando acá. ¿A qué cree usted que se debe esta situación de que hay concordancia en el diagnóstico pero no se ha podido concretar?**
27. La verdad es que esto es un fenómeno mundial, si uno lee los informes de la OCDE se da cuenta que también ocurre allí, pasa lo mismo en Estados Unidos y pasa en varios lugares donde la Educación Técnica tiene un rol secundario a nivel de políticas públicas y de, en inglés le llaman los *decision makers*, la gente que está metida en estas políticas. Una de las razones es porque la mayoría de los políticos, y quienes toman las decisiones políticas en Chile, no pasaron por la Educación Técnica, entonces no es una realidad que conozcan ni que la sientan propia, esa es la primera razón. La segunda razón es porque en la Educación Técnica hay menos presión política, por decirlo de alguna manera, los alumnos de los CFT y de los liceos técnicos profesionales no marchan en las calles, yo para algunas presentaciones hablo de esto y muestro las fotos de las marchas en la Alameda, que son las más masivas, y es imposible encontrar una pancarta de una Institución Técnica, no existen, no participaban y ahí hay varias razones, una porque esa gente está trabajando, dos, porque esa gente le ha impactado menos y esa es parte de la

paradoja. Mucha gente de las universidades, y parte del reclamo, era que estaban 6-7 años estudiando, sacaban un título, tenían un empleo miserable y apenas les alcanzaba para pagar la carrea que era tan cara, en cambio, la Educación Técnica dura menos, es más barata y encontraron al tiro una pega, entonces la verdad es que tenían menos razones de reclamar porque quedaban con menos deudas y conseguían pega.

Entonces cuando el universitario reclamaba que estaba endeudado y no encontraba pega para pagar su carrera, el técnico decía que no estaba tan endeudado, que había encontrado pega y su carrera no era tan cara, entonces ahí está una de las grandes paradojas de este mundo que deberíamos potenciar y que da mejores respuestas, pero al revés, estamos priorizando el otro. Y ya para entrar más en terreno hoy en día, la gratuidad, dicen que dentro de la gratuidad también es importante la Educación Técnica, pero la gratuidad parte el primer año sin Educación Técnica y hoy día yo les aseguro que ustedes hacen una encuesta y verán que los alumnos asocian la gratuidad a la Educación Superior, o sea, a la Universidad, no a los técnicos y por lo tanto todavía hay cierto sesgo de que solo van a tener gratuidad si se van a la Universidad y no si se van a un Centro de Formación Técnica, ahí hay un sesgo que ya quedo en el ambiente, cuando se abre la gratuidad universitaria, y por lo tanto ya hay un sesgo de conocimiento, de lo que se escucha en el ambiente, de que la gratuidad es para las Universidades.

Y como nunca por primera vez en la historia este año hubo menos matrícula en CFT que el año anterior, siendo que desde que se crearon los Centros de Formación Técnica en el año 80, todos los años aumentaba la matrícula de los CFT, todos los años, salvo el año pasado que bajó. ¿Y por qué bajó? Y aquí está el segundo punto, porque la gente entre escoger estudiar gratis en una Universidad o en un Centro de Formación Técnica escogieron la Universidad, porque les entrega más jineta estudiar una carrera universitaria, porque les va a dar pega, porque si no sacan la carrera en 6 años no importa porque es gratis. Entonces la gente optó más por las Universidades y por primera vez en la historia no aumentaron las matriculas en los Centros de Formación Técnica. Entonces de nuevo hay por estas dos cosas, porque al principio no se consideró a la Educación Técnica para la gratuidad y la comunicación se ha centrado más en las Universidades, y el otro por el sentido perverso que indica esta dualidad, la política de gratuidad ha sido mala para los técnicos, van a haber menos técnicos, van a haber más universitarios, esto va a aumentar la cesantía de los universitarios y esto es un problema que yo se los adelanto hoy día, en 10 años más vamos a estar con el problema de que van a haber más universitarios cesantes de los que hay hoy. Lo que necesitamos son más técnicos y no vamos a tener más técnicos porque esta política va a haber generado una generación que prefirió la universidad y vamos a llenarnos de abogados, de psicólogos, de arquitectos. Cuando mis alumnos de acá del liceo mecánicos aprenden AutoCAD, Inventor 3D, y por lo tanto hoy en día mis alumnos de 18 años son competencia de alumnos de arquitectura para dibujo técnico, entonces hay empresas que entre contratar a un arquitecto como dibujante técnico, prefieren a un alumno de 18 años salido de un liceo, entonces el tipo estudio 6 años en la Universidad que no le sirven de nada porque en realidad lo que las empresas solo

necesitan es un dibujante técnico, pero alumnos de universidades de bajo prestigio de arquitectura terminan de dibujantes técnicos, estudiar más de 6 años para ser solo dibujante técnico y competir contra alumnos de liceo no tiene ningún sentido, en cambio, mas bastaría con tener buenos dibujantes técnicos de CFT que estudiar más de 6 años de arquitectura que al final no tienen ningún sentido, por dar un solo ejemplo.

28. Dentro, más menos de lo mismo que estábamos conversando, en cuanto a la prioridad de los alumnos por estudiar Educación Técnica. Tenemos que en el sistema conviven 3 tipos de Instituciones parecidas que son los CFT, los Institutos Profesionales y algunas Universidades que también forman a técnicos.

29. Muchas.

30. Muchas Universidades.

31. Y allí hay un número medio escondido.

32. ¿Sí?

33. Sí, allí hay dos o incluso tres modelos distintos. Uno, hay Universidades que simplemente dan una carrera técnica escondida en una facultad, no me acuerdo el caso, pero por ejemplo una Facultad de Medicina y da la carrera de técnico en enfermería, ese es un modelo, que está en estatales y privadas. Otro modelo es por ejemplo la USACH que tiene la Facultad Tecnológica, y la Facultad Tecnológica es una facultad más de todas las facultades de la Universidad donde solo se dan carreras técnicas y por ejemplo tenemos el técnico mecánico ahí pero ese técnico mecánico no tiene nada que ver con la Facultad de Ingeniería, donde tienen ingenierías mecánicas y a ese técnico mecánico no le es muy fácil pasarse desde ahí a la ingeniería mecánica, cuando uno debería entender que debería ser el paso natural. Y hay un tercer modelo, y que ese fue el que se ocultó en esta famosa reforma de los 15 CFT, que hay muchas universidades que tienen un CFT dependiendo de la Universidad, por ejemplo, Universidad de Tarapacá en Iquique, esta Universidad tiene el CFT de Tarapacá entonces la Universidad era dueña de este CFT de Tarapacá, lo mismo pasa con la Universidad de la Frontera que es dueña del CFT Teodoro Wickel y que son CFT estatales dependiendo de una Universidad estatal, ósea son CFT que en rigor son privados porque dependen de un dueño pero ese dueño es una Universidad pública. Y hoy día está el tema de que en el Teodoro Wickel ya hay un rector para estos nuevos 15 CFT pero no está bien claro que va a pasar con el CFT Teodoro Wickel porque los dos dependen de la Universidad de la Frontera y lo mismo pasa en Tarapacá, donde esta esté CFT y se va a crear otro que también va a depender de la Universidad, y esto lo creo Lagos y Lagos dijo lo mismo que dice Bachelet que a falta de Educación Técnica crearon Centros de Formación Técnica dependientes del CRUCH, ahora él dijo dependientes del CRUCH y no necesariamente dependientes de Universidad estatal y ahí se crearon 8 CFT del CRUCH, no sé si eran 4 y 4, 4 de universidades estatales

y 4 de universidades privadas, por ejemplo, en la región de Los Ríos se creó un CFT dependiente de la Universidad Austral que es una Universidad privada pero es del CRUCH y es de estas universidades que es semi-privada y semi-publica.

34. Como lo que pasaba en la Universidad de Concepción que tiene al Virginio Gómez.

35. Exactamente. Entonces, ahí esta otra discusión, que entiendo que venía más adelante, el tema de los CFT estatales, se cacareó de que no había Educación Técnica estatal, cosa que es mentira, la Universidad de Santiago da muchas carreras y es muy relevante en su área, y así tenemos estos casos que les digo que es como las carreras internas, como estos otros casos de la UPLA. Hay muchas universidades que tienen estos CFT, entonces para haber hecho esto de los CFT estatales yo creo que se debió haber partido por las universidades que ya tenían carreras técnicas y esas potenciarlas, darles figuración pública y todo lo que queramos pero no se hizo. Después existe otra Institución como el Instituto Profesional Los Lagos, no sé si ustedes lo conocen, es y depende de la Universidad de los Lagos y el IP de los Lagos hoy día, si no me equivoco porque ha ido cambiando mucho, tiene sedes en 6 ciudades de Chile y por ejemplo este Instituto Profesional, no se a estas alturas porque como les digo ha cambiado mucho, tenía una sede en San Antonio, Los Lagos de Puerto Montt tenía una sede en San Antonio, tenía otra en Quilpué, Quillota, no sé por allá, no sé qué tiene que hacer este del sur con sedes acá, pero como sea querían San Antonio y el CFT del Estado nuevo iba a ser en San Antonio, entonces el IP de los Lagos es de una Universidad estatal que es Los Lagos, entonces el IP es del estado, entonces el IP del Estado está en San Antonio pero el Estado quiere traer otro CFT entonces no tiene sentido. ¿Tiene sentido que haya Educación Técnica del Estado? Si para mí sí, no tengo problema con eso, de hecho me gusta la idea. ¿Pero tiene sentido como se ha hecho? No necesariamente.

36. De acuerdo a esa división de Instituciones, también se diferencian distintos niveles de Formación Técnica, por ejemplo los liceos ofrecen un técnico que es de nivel medio, los Institutos y los CFT ofrecen un técnico de nivel superior, algunos Centros de Formación Técnica entiendo que también ofrecen este nivel técnico medio que son carreras que duran aproximadamente un año...

37. (interrumpe) No, el técnico de nivel medio es solo en los liceos.

38. ¿Cuál es su percepción acerca de estos distintos niveles?

39. Y te faltó el otro nivel, porque la USACH y otras Instituciones le llaman tecnólogo y le da 3 años, entonces de nuevo es algo que no tiene sentido, después están los ingenieros en ejecución y otras instituciones le quitaron el “en ejecución”. Entonces tú vas al DUOC y tienes un ingeniero en mecánica automotriz, puede ser técnico en mecánica automotriz o ingeniero en mecánica automotriz y allí está la discusión de los ingenieros de las universidades que dicen que ellos no son ingenieros, no saben de cálculo, no han hecho calculo, cosa que es verdad. ¿Entonces por que llegamos al nombre de ingenieros? Porque hoy día después el ingeniero es un ingeniero en

avícola, en turismo, ¿cómo uno es ingeniero en turismo? No tiene nada que ver una cosa con otra. Entonces hay un desorden tremendo en los títulos. ¿Cuál es la diferencia entre un tecnólogo en mecánica y un técnico en mecánica?. ¿Un año más?. ¿Pero simplemente por el año? Tenemos un problema de definición de títulos tremendo que no se ha enfrentado, no está en la discusión pública. Y por otro lado, yo siempre comento que en nivel de educación media tenemos un sistema soviético donde hay 43 perfiles, 43 títulos, solo eso, tú no puedes dar ninguna cosa parecida, tú me contabas antes esto de la flexibilidad de los títulos, pero solo 43, no te puedes salir de ahí. Y por otro lado, en la Educación Superior, tenemos el extremo de Chicago donde cada uno hace lo que quiere y existen 5.000 títulos técnicos, entonces nos pasamos de 37 a 5.000. ¿Cómo no va a haber un punto intermedio? Donde nos pongamos más o menos de acuerdo que en electricidad hoy día a nivel medio esta electricidad y electrónica, solo eso, pero por ejemplo no está automatización, no está mecatrónica, no está robótica. Pero en Educación Superior esta eléctrico, electrónico, técnico en electricidad, técnico en automatización y electricidad, técnico en electricidad y electrónica, entonces la variación es infinita. Y después cuando yo quiero un técnico me llegan todos los títulos distintos, tecnólogo en electricidad de la USACH, me llega un tecnólogo de la USACH y un técnico del DUOC. ¿Cuál es mejor?. ¿Cuál sabe más?. ¿Qué sabe este?. ¿Qué sabe el otro? No hay como comparar, entonces hay más o menos consenso en que debería haber un marco de cualificaciones, se está hablando mucho últimamente y cada vez más que se debería regular esto, ahí hay toda una discusión de cuanto regular, cuanto llegamos a este punto medio del soviético de 43 y de los 5.000 que existe hoy día, entonces como llegamos a un punto medio donde haya cierta libertad, donde hayan proyectos distintos, pero no que cada uno llegue y le cambie el nombre que quiera y que no tiene ninguna relación con nada. Tenemos que llegar a unas ciertas definiciones de que es lo que busca cada área, y ojala levantado desde los sectores productivos y que ellos digan lo que hoy día se necesita. Un caos típico es el mundo de la minería es que no se necesitan más técnicos mineros ni geólogos, lo que la minería necesita son mantenedores de equipos móviles y mantenedores de equipos fijos porque la minería hoy en día no son los viejos que van con la pala a sacar minerales, de esos hay solo uno en toda la mina, hoy día la mayor cantidad de gente que trabaja en las minas son los que operan las máquinas, entonces lo que se necesita son operadores de máquinas, esos son los mineros hoy día. Entonces, ¿qué es lo que necesita la industria minera? Son operadores de máquina. ¿Cómo reciben eso todas las instituciones de educación? Se disponen a preparar operadores de máquina y no más geólogos si no se necesitan.

40. Ya hay varias preguntas que se han ido respondiendo en el camino. Pero, ¿cuál debería ser el camino que se tome desde el Estado para articular toda esta desarticulación entre títulos técnicos superiores y secundarios. ¿Cuál debería ser el camino del Ministerio desde el Estado?

41. Mira, yo creo que, primero la pregunta es distinta y hay que entenderla bien. ¿Desde el Ministerio o desde el Estado? Yo creo que tiene que haber una respuesta desde el Estado más que del Ministerio, el Ministerio puede liderar pero tiene que ser una respuesta del Estado. ¿Y por qué tengo esto? Porque para empezar aquí hay que

coordinar varios ministerios, el Ministerio de Economía, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación. Y segundo, yo creo que hay dos trabas, creo que en eso hay buenas iniciativas de este Gobierno como son un consejo de políticas de Educación Técnica que se creó, mi crítica va a que incluye mucho Ministerio y poco sector productivo, está un poco desbalanceado hacia el sector burocrático. Me parece bien en general y ojalá que dé buenos frutos, por lo tanto en este consejo deberían articularse todas estas políticas de Estado y articular los distintos Ministerios para entender que la Educación Técnica tiene que conectarse a estos mundos y sobre todo cambiar el paradigma de que la educación se manda desde el Ministerio de Educación, pero la Educación Técnica tiene que estar conectada con el mundo productivo porque si no sus currículum siguen siendo diseñados por cuatro viejos dentro del Ministerio de Educación y eso no tiene ningún sentido. Hoy día el mundo productivo va cambiando demasiado rápido para dejarle esa responsabilidad a cuatro burócratas del Ministerio de Educación.

Y por otro lado creo que debe haber una capa más local, y también hay una iniciativa de este gobierno muy buena, que es de crear los Consejos Regionales de Educación Técnica ahora parte del problema, yo creo que ahí hay una buena política pero parte que se ha hecho mal, que por ejemplo esos Consejos son quienes debieran haber liderado la creación de los Centros de Formación Técnica, pero fue al revés, crearon primero los Centros de Formación Técnica y después los Consejos, entonces es ese Consejo de la región a nivel local el que dice en este lugar necesitamos un CFT y que se dedique a esto. ¿Cuál es el problema? Que primero crearon los CFT, los crearon en un lugar específico, los crearon con carreras específicas y después crearon el Consejo. ¿Qué pasa si el Consejo dice que no necesitan el CFT allí, que lo necesitan en tal parte y con ciertas carreras? No se puede porque ya se creó allí y no se puede cambiar eso y ya está, entonces creo que ahí hubo un problema de la carreta por delante de los bueyes y por impulsar esta buena política según yo que era que haya Educación Técnica Estatal se priorizó el que sean quince.

Yo estuve ahí en la Moneda cuando se firmó la ley, la Presidenta decía con gran orgullo que los alcaldes se peleaban por tener el CFT en su comuna, por supuesto, y ese es exactamente el problema que ella dijo con gran gracia y para mí es el problema. Porque era una pelea política de quien gana el CFT para su comuna y esto no es una pelea política de quien tiene el CFT en su comuna, de una pelea de los alcaldes, por lo tanto que alcalde tiene más influencia, que alcalde consigue que el CFT sea para su comuna, sino que donde el sector productivo necesita ese CFT. Entonces la pregunta para mí es exactamente al revés, a mí no me importo lo que dijeran los alcaldes porque el sector productivo dijo que el CFT estuviera aquí y tuviera estas carreras, no que cual alcalde tenía más poder y se llevó el CFT, entonces llevamos, y aquí nos volvemos al principio que ustedes decían, ¿qué pasa con la Educación Técnica que no tiene prioridad?, si estamos en esta pelea chica de cual alcalde tiene más poder y se lleva el CFT a su comuna no vamos a avanzar, y lo que necesitamos es donde el sector productivo necesita el CFT y por lo tanto donde impulsamos más la industria local, donde impulsamos más los servicios locales, están esas necesidades, entonces ahí es donde ciertas buenas intenciones por

tener una mala estructura o una mala implementación no funciona, entonces volviendo a la pregunta más concreta, que creo yo que deberíamos empoderar a esos Consejos y que esos Consejos pudieran orientar la formación técnica en esa región, pudieran coordinar mejor a las instituciones no solo este CFT Estatal que debería ser un driver, un impulsor, pero también la formación de los privados, porque en todas las regiones y provincias de Chile hay un CFT o IP, entonces también cuando se hablaba de la educación de crear los CFT estatales había una primicia que no era muy cierta y era que no había Educación Técnica en todos los lugares y eso no es así, porque está presente en todas las provincias de Chile, que no es de calidad es discutible y podríamos hacernos cargo de eso o deberíamos hacernos cargo de eso.

Y eso también es pega que estamos haciendo hoy día en la Comisión Nacional de Acreditación y a mí me ha tocado enfrentarme con Centros de Formación Técnica de repente de lugares aislados y uno dice, bueno, en este lugar tenemos que tener un Centro de Formación Técnica, pero tenemos que hacerlo bien, no porque sea un lugar chico, una ciudad chica, vamos a hacer algo penca entonces tenemos que preocuparnos de que también ahí haya educación de calidad. ¿Y cómo mantenemos este equilibrio? De que el modelo de acreditación, a veces muy burócrata y requiere de un esquema grande, eso en general siempre dificulta los CFT en Chile, espero independiente de eso, ¿están llevando una formación de calidad, tiene sistemas de calidad internos y están conectados con el mundo productivo? Si esas preguntas no se responden positivamente no puede acreditar y eso nos ha pasado lamentablemente con algunas Instituciones que hemos tenido que estar quitándoles la acreditación y lamentablemente eso ha hecho que se vaya concentrando la matrícula en ciertas Instituciones y que se vayan achicando la oferta de Instituciones desde el años 90 donde habían 186 se ha ido permanentemente todos los años achicando la cantidad de CFT, quizá puede ser bueno en el sentido de que se cerraron algunos chicos y malos, está bien. En esa época un profesor les mostraba un tema y armaba su CFT y con eso estaba y en una casona hacia algo, hoy día claramente los estándares han subido y por lo tanto las exigencias son mucho mayores y esas Instituciones han tenido que ir cerrando, pero hasta qué punto vamos a llegar a una concentración en un par de Instituciones y por lo tanto vamos a terminar casi como las farmacias con tres cadenas, y por otro lado, esas cadenas grandes no le van a convenir ni hacer buen negocio entrar a una ciudad chica, entonces como uno cuida el tema de la respuesta y por otro lado también, incluso en ciudades grandes, como Santiago no damos respuesta a nichos muy específicos entonces hay ámbitos donde no estamos muchos técnicos en algo específico pero si necesitamos una Institución que lo haga bien, que sea chica pero no esperemos que tenga los estándares gigantes de una Institución trasnacional sino que como entendemos también la realidad de Instituciones chicas ahí hay ciertos equilibrios súper delicados.

- 42. Bueno, con respecto a lo último nos pasamos un poco al segundo tema que nos interesa abordar que es la Ley de Aseguramiento con respecto a eso nos gustaría saber bajo tu opinión cuales son los principales avances que se han logrado con la implementación de esta ley y que cosas quedan pendientes.**

43. A ver, yo te diría que el principal avance que hemos tenido progresivamente en los últimos años es que originalmente el sistema se diseñó para las universidades y de a poco se han ido creando estándares propios para carreras técnicas, para CFT, para IP y por lo tanto se ha ido entendiendo que hay un modelo distinto y que se debe evaluar de manera distinta, no de manera peor, no decir que el IP es una mala Universidad, sino que decir que el IP es algo distinto y por lo tanto tenemos que evaluarlo de manera distinta. Entonces creo que se ha avanzado mucho en eso y se han logrado identificar Instituciones muy buenas y que quizás no tienen un gran tamaño pero lo hacen muy bien, yo creo que ese es uno de los grandes avances. El segundo gran avance es efectivamente cerrar Instituciones que lo hacían mal, porque también había que decirlo, habían Instituciones, como les comentaba medio anecdóticamente, que crecieron en una familia, que eran manejadas en una casona y que preparaban a la gente, hoy día el sistema no resiste eso, o sea hoy día tienen que haber protocolos de calidad, típico el problema donde la familia era el directorio de la Institución, a su vez el comité directivo y entonces era como el negocio familiar, y a su vez una persona estaba en el directorio y era el vicerrector de no sé qué. Pero como vicerrector, ¿si tú lo haces mal te vas a ir? No porque es el que manda en el directorio, entonces, quizás el rector era alguien de afuera pero sabía que no podía echarlo porque esa persona a su vez era su jefa porque es dueña, entonces ese típico conflicto de las empresas familiares ya no existe, hoy día los CFT cada vez más se han ido independizando, porque tiene que haber gobierno corporativo donde tu busques el bien general y no el bien de la familia en particular, de esa familia que es dueña de, está bien, gana plata como dueña del CFT pero eso no puede explicar que no tienes a la gente más idónea en los cargos necesarios, del pituto ya pero en el grado máximo donde tú tienes a tus hijos, si es tu empresa lo mismo porque si el tipo pierde la plata, pero eso no puede pasar.

Entonces creo que en eso la ley de Acreditación ha ido progresivamente avanzando muy positivamente, el gran problema es que la nueva ley que se está proponiendo, una nueva ley que reemplace la Comisión Nacional de Acreditación, vuelve a retroceder exactamente en esto porque vuelve a centrarse en la Educación Universitaria y si la leen dice: “vamos a mejorar la educación y vamos a tener nuevos estándares” y cayéndose la hoja dice: “y para la educación técnica nos vamos a preocupar de ella” pero no hay ninguna luz de qué van a hacer con eso, simplemente dicen después lo vamos a ver, después nos encargaremos, después vemos que hacemos con ella. Pero, si se ve hoy día la ley nueva esta solamente enfocada hacia la Universidad entonces volvemos a retroceder esto. Se va a crear y después alguien se va a fijar que no consideraron a la Educación Técnica y sus particularidades, van a empezar a generar normativas, reglamentos, pero todo lo van a hacer desde cero y por lo tanto en cinco o diez años más vamos a tener un sistema de calidad que realmente entienda a la Educación Técnica.

44. **Según lo que leímos sobre la acreditación hasta el momento solo es obligatorio en las Institucionales y las de pre-grado dejando afuera Investigaciones y vinculación con el medio. ¿Qué repercusiones cree usted que puede tener esto con respecto a la calidad de la Educación Superior que se deje en el fondo a la vinculación con el medio?**

45. Yo creo que si podría haber vinculación con el medio en los CFT y en la mayoría de ellos si tienen vinculación con el medio en distintos grados, pero de nuevo no están bien claros los estándares de que se le pide por vinculación con el medio, en investigación creo que no. A un CFT no le corresponde investigar porque definitivamente no está en su misión, no tiene nada que ver con un CFT investigar, los nuevos conocimientos se crean en las Universidades o en Centros de Investigación. Y de nuevo, por ejemplo, en la nueva Ley de Acreditación va a ser obligatorio en todos los ámbitos entonces no queda claro en que van a quedar los CFT y los IP, de un minuto a otro van a tener que incluirse a esto obligadamente y en que minuto van a crear investigación y ahí es de nuevo no entender ese rol. Aquí hay harta discusión pero el modelo ideal de un CFT es donde los profesores van poquito rato al CFT porque el resto del rato están trabajando en su área, si ese profesor va poquito rato al CFT, ¿en que minuto va a hacer una investigación?, parte del problema es no entender que es una buena noticia que los profesores de los Centros de Formación Técnica sean part-time y al revés, en las universidades eso es una mala noticia porque se necesitan profesores estables que sean capaces de desarrollar, de estar investigando, pero en el CFT es distinto. Se critica mucho la rotación de profesores del CFT, bueno eso es porque el mundo productivo va variando mucho, van cambiando las necesidades y por lo tanto ya no se necesitan profesores en esta especialidad pero si en esta otra, por lo tanto los profesores de esta especialidad se van no más y contrato profesores de la otra especialidad, también la tecnología en esas especialidades va cambiando, entonces los profesores que no saben esa tecnología deben ser cambiados por lo que si saben. Pero esos ciclos en la Universidad son muy distintos, entonces volvemos a mirar a los CFT con los parámetros de la Universidad, si no entendemos esta lógica le ponemos camisas de fuerza, si medimos a estas dos instituciones por cual tiene más profesores de hora completa la Universidad siempre nos va a ganar, pero ese no es un problema, no hay CFT que busque tener profesores estables, al revés sería un problema, un CFT que solo tiene profesores full-time es un CFT que se queda absolutamente fuera de mercado en el tema técnico, entonces no es un buen CFT el que tiene solo profes full-time.

46. Bajo esa perspectiva, ¿estaría mal hecho el modelo de la educación?

47. Así es, en el modelo en que se está proponiendo, porque en el modelo actual ya se reconoció ese problema.

48. Y ese trabajo de acreditación con las agencias acreditadoras que son entidades privadas. ¿Cómo es ese trabajo? Uno tiende a hacerse imágenes.

49. Sí, hay varios mitos. Primero, las agencias acreditadoras solo acreditan carreras, no Instituciones, lo que nos ha pasado a nosotros es que nos ha tocado ahora que las carreras de pedagogía las acredita la comisión directamente, ya no las agencias y por lo tanto nos ha tocado mucho re acreditar carreras que ya estaban acreditadas por las agencias y generalmente nos ha pasado que la mayoría ha bajado su nivel de acreditación y algunas han perdido su acreditación. Con esto la conclusión, e incluso hicimos un estudio bastante simple pero efectivo, de que hay un o un año y medio de mayor estrictez de la comisión versus las agencias acreditadoras, o sea, las agencias acreditadoras son más blandas, más flexibles que nosotros como comisión,

eso podría tener varias lecturas pero a nosotros nos da la impresión de que las agencias no han sido lo suficientemente estrictas en hacer sus acreditaciones. El problema es que la Comisión Nacional de Acreditación tiene pocas facultades para estar más permanentemente revisando, visitando el trabajo de las agencias, es más independiente. Entonces funciona una lógica donde las propias instituciones tiene que estar verificando que tan buenas son las agencias para ver a cual contratan, pero allí hay un incentivo perverso en el que esta agencia entrega acreditaciones muy fáciles, entonces mejor acreditan con ella. Siendo así, ¿cuál es la mejor agencia?. ¿La que es más estricta o la que regala la acreditación?.

50. Depende un poco de la Institución, de lo que ellos quieren hacer.

51. Pero hay un incentivo perverso, porque la Institución a su vez quiere tener mejores notas en sus acreditaciones. Entonces, no sé si a alguna de ustedes les paso, que la Universidad elije al profesor que pone mejores notas en vez de al profesor que es más difícil, entonces a veces uno dice que este ramo ya no es tan importante voy a tomar con el más fácil no más para sacar una mejor nota, para asegurar. Entonces ahí hay cierto oficio de algunas agencias que no han hecho bien su pega.

52. ¿Eso permitiría en el fondo tal vez llegar a una conclusión de que esta labor como fiscalizadora, no sé que tan buena sea o no, que quede en manos de agencias privadas?

53. Es que el problema es al revés, yo entiendo esa pregunta pero el problema es al revés. Pasamos, eliminamos las agencias y solo queda la CNA, eso es imposible, no hay ninguna posibilidad.

54. ¿Por el volumen?

55. Por el volumen, entonces, la solución es distinta, okey no acreditamos más carreras que incluso en el primer proyecto de esta nueva agencia de calidad se postulaba a eso, terminemos con la acreditación de carreras, de nuevo yo creo que es un tremendo error.

56. ¿Y dejar solo la Acreditación Institucional?

57. Claro, es un tremendo error porque una Institución, me voy a ir a las mejores, a la Católica, la Chile que tienen siete años de acreditación. Primero la Institución es muy grande, para que hablar de una como el DUOC, también siete años de acreditación. El DUOC tiene, no me acuerdo exactamente, 16 sedes, DUOC tiene 95.000 alumnos, entonces una acreditación por muy buena que sea la hace un comité encerrado en el piso 13 del edificio del DUOC, por muy buena que sea y llegaba a todos lados y hubo levantamiento no permea tan abajo, en cambio la acreditación de carrera esta mucho más cerca de donde las papas queman y eso hay dos efectos, uno que no puedes tener a toda la gente movilizándose permanentemente por mejorar el sistema de calidad, por un trabajo permanente de mejoramiento de la calidad y no cada siete años que venga alguien del nivel central y nos de unas pautas y rellenemos un papel y listo, sino que tenemos al jefe de

carrera, tenemos a la sede, entonces tú haces una cosa mucho más de trabajo de hormiga, de trabajo de base, es como, puede ser un muy mal ejemplo pero, hoy día cuando se hacen las campañas políticas están los candidatos a presidente, cuando hay candidatos que no tienen partido político, que no tiene concejales, siempre dice que los que hacen las campañas son los alcaldes, son los concejales, son los que están abajo, entonces tiene que ver con eso. ¿Cómo permeamos el sistema hacia abajo, como generamos que el sistema de calidad este lo más cerca de los alumnos posibles, y que es lo más cerca de los alumnos? Su carrera

- 58. Claro, con respecto a eso, yo leí un artículo de La Tercera que decía que hay un alto porcentaje de Instituciones acreditadas pero cuando se lleva al ámbito de las carreras es inferior, entonces no se toma la decisión de si esta instituciones está acreditada, las personas no van a tener seguridad sobre la carrera en sí.**
- 59.** Es que eso también tiene lógica porque si tú tienes una Institución, de nuevo la Católica, se acredita como Institución una vez y cada siete años, por lo tanto ya hizo la pega, pero tiene 100 carreras. ¿Va a tener acreditadas todas las 100 carreras? Imposible , entonces ahí hay un tema enorme, al equipo de acreditación tú lo mantienes entretenido siempre con acreditaciones de carrera y van cada día acreditando a las carreras más grandes, las más importantes y de ahí te vas acercando a las más chicas y después los post-grado y los magister, entonces si yo prefiero tener agencias y que hagan la pega, no perfecta, pero que la hagan y las Instituciones que tengan ciertos niveles de, no me queda tan claro, pero claramente una carrera que tiene siete años es infinitamente superior a una que tiene dos años, entre siete y seis, entre cuatro y cinco, entre dos y tres. Entre una carrera de siete años y otra de dos hay un gran abismo de diferencia, sea lo mala que sea la agencia va a detectar una carrera de siete y una carrera de dos. Entonces en el margen y les decía nosotros somos un año más estrictos, pero un año es la nada misma, pero una carrera que fue rechazada su acreditación por mala es muy distinto a una carrera que tiene 5 años, muy distinto, entonces eso te permite estar haciendo mejoras continuas, estar haciendo mejoras en el pequeño y que esas mejoras en el pequeño te generan las mejoras en lo grande.
- 60. Sí, bueno, ya hemos revisado hartos temas, nos hemos ido adelantando.**
- 61. De lo que ya teníamos, de la gratuidad ya hablamos, de los CFT estatales también, recogimos sus apreciaciones acerca de esto. Y para cerrar, actualmente se encuentra la Comisión de Educación del Senado un proyecto de ley que es de reforma de Educación Superior, en este proyecto, al contrario de lo que antes venía pasando es posible, apreciar una forma de regulación de formación técnica que orientara el desarrollo e implementación de las políticas públicas que se van a poder definir en esta materia. A pesar de que este documento no se encuentra dentro de nuestra investigación porque es un proyecto de ley, igual queremos saber su percepción general acerca de la incorporación de educación técnica superior en este proyecto.**

62. Yo no estoy para nada de acuerdo con la premisa de la pregunta. Yo creo que, y hasta donde yo he leído, ese proyecto no está haciéndose cargo del tema de la Educación Técnica y creo que es parte del problema, para empezar ese proyecto ha ido mutando mucho, la verdad al principio era un gran proyecto que creaba la Subsecretaría de Educación, que creaba esta nueva agencia de calidad, que creaba la Superintendencia, la Subsecretaría, en que mejoraba las universidades estatales, un proyecto gigante que después se fue modificando, se fue achicando y la ley que hoy día está empezando a presentar no habla una sola palabra sobre Educación Técnica y por eso no estoy para nada de acuerdo con la premisa de la pregunta porque retrocedemos a una de las primeras preguntas, de nuevo no está considerada la Educación Técnica. Y el gran cuento fue la creación de los 15 CFT estatales que me parece bien y lo que hizo me parece muy bien, lo que logro de posicionar el tema de la Educación Técnica pero también se ha hecho mucho tema de los 15 CFT y se ha hablado mucho de los 15 CFT y el gobierno se llena la boca con los 15 CFT y hoy día no hay nada. Es probable o es posible, quizá es posible más que probable, que en marzo empiecen uno y quizás 2 CFT, y esos CFT van a empezar con una carrera de administración. ¿Hicimos todo este cuento para crear la carrera de administración, es eso lo que realmente en la Araucanía se necesita para llegar al desarrollo?. ¿Tener técnicos en administración? Es una burla, es una burla creer que técnicos en administración van a generar el desarrollo de la Araucanía, definitivamente no, pero porque, yo entiendo perfecto a ese rector que le entregaron y le dijeron tienes que sacar algo, mira yo lo único que logro sacar de aquí a marzo es administración pero eso no es lo que el país necesita, entonces esto estaba en el proyecto inicial del Gobierno, si el Gobierno se hubiese concentrado y decir a ver por donde empezamos para crear los CFT, partamos con los que ya existen, generemos todo esto que yo les decía antes de armar la política técnica, yo estoy de acuerdo con la Educación Técnica Estatal, pero no estoy de acuerdo en cómo se hizo. Entonces en cuatro años de más pudieron haber creado un CFT que apoyara a las industria en Temuco, que apoyara el turismo en la Araucanía más que el Temuco mismo, en algún momento se intentó que Temuco fuera un polo de tecnología en el área de programación, y tú puedes tener gente que desde ahí programe para otros países y sea un hack de tecnología pero esto al final no va hacer nada eso, va a ser simplemente una carrera de 30 alumnos de administración entonces es mucho lo que parece, esto pero en la práctica son 30 alumnos de administración, entonces y en este proyecto no habla de Educación Técnica y es lamentable.

63. En cuanto a iniciativas, o sea que pudimos leer, que se mencionan en el fondo como disposición a...

64. (interrumpe) Absolutamente y es lo que les contaba un poco de esta nueva agencia de calidad y nos vamos a preocupar de la Educación Técnica y vamos a hacer algo por la Educación Técnica y esto considerara a la Educación Técnica. ¿Pero en qué? No hay propuestas, la única fue los 15 CFT.

65. Bueno, otra pregunta para cerrar, cuando uno mira el sistema educativo chileno ve que en contraste con lo que sucede en otros países hay una participación muy importante de privados en general en el educación primaria,

secundaria y superior que coexisten pero se produce una pugna por quienes quieren más, por quienes son contrarios a esta coexistencia y quienes en el fondo creen que hay que regularlo más, en el fondo eso también se ve en la discusión parlamentaria y política. Entendiendo esta situación, ¿cuál cree usted que debería ser el rol que juegue el Estado y el mercado en este ámbito tan complejo de la educación?

- 66.** Mira, como yo les mencionaba antes, yo estoy porque haya Educación Técnica desde el Estado, no tengo problema, creo que está bien, creo que puede impulsar ciertas políticas públicas que el Estado quiere desarrollar en ciertas áreas, que quiera reforzar ciertos públicos o pueda llegar con políticas como la gratuidad que quizás no quiera entregarse a Instituciones privadas o lo que sea, pero también no tiene sentido crear políticas públicas desoyendo la realidad actual. Hoy día la realidad es que el 90% de los alumnos está en Instituciones privadas, ¿cuál es el punto?, que esas Instituciones privadas den buena calidad de educación si son privadas o son públicas da lo mismo si dan buena calidad, yo creo que mi preocupación sería reforzar el mundo público y que haya una buena oferta de la educación pública y por ejemplo que el CFT de la Araucanía realmente responda a las necesidades y no simplemente a la administración, y por otro lado cerrar las Instituciones privadas que son malas, en eso hay que ser súper evidente pero si Instituciones como, para que hablar del DUOC y el INACAP, que hacen una muy buena pega, bueno impulsémosla apoyémosla, desarrollémosla, permitamos que funcione y apoyémosla porque le hacen bien al país.
- 67. Muchas gracias, se extendió un poco más, lamentamos haber interferido en las cosas que debe hacer.**

