



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL: ACCIÓN DEL
ESTADO HACIA EL MARCO DE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN
SUPERIOR**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER
EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

GONZALO FERNANDO DONOSO TRAVERSO

**PROFESOR GUÍA:
FELIPE ROSALES PLAZA**

**MIEMBROS COMISIÓN
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER
LORETO MARTÍNEZ OYARCE**

**SANTIAGO DE CHILE
2017**

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL
GRADO DE: Magíster en Gestión y Políticas
Públicas
POR: Gonzalo Donoso Traverso
FECHA: 27/02/2017
PROFESOR GUÍA: Felipe Rosales Plaza

EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL: ACCIÓN DEL ESTADO HACIA EL MARCO DE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La Educación Superior Técnico Profesional es considerada, desde 1981, como parte de la educación terciaria. Su desarrollo es fundamental para avanzar hacia un mejor país, tanto en términos materiales como sociales. Las acciones del Estado para con esta modalidad educativa históricamente han sido deficitarias, es por ello que en base al análisis de corrientes múltiples elaborado por Kingdon (2003) a la teorización de la decisión y no decisión de Bachrach & Baratz (1963) y a la línea analítica de problemas malditos (Head & Alford, 2008; Hummel, 1981; Innes & Booher, 2016) fueron examinadas las acciones del Estado en torno Educación Superior Técnico Profesional desde 1980 hasta nuestros días con especial énfasis en la Reforma a la Educación Superior actualmente en desarrollo.

En base a un análisis de documentos oficiales de los distintos actores involucrados, prensa, leyes, decretos y publicaciones académicas más datos cuantitativos del sistema de educación, se afirma que la Educación Superior Técnico Profesional no logró situarse en la agenda de gobierno, durante casi 30 años, propiciado por un dominio de la cultura universitaria que orientó el desarrollo de políticas públicas hacia su sector. Así la Educación Superior Técnica se encontraba en el espacio de la no distinción/no decisión en la agenda de gobierno.

El análisis ha de ser complementado por las acciones del movimiento estudiantil del año 2011. Este movimiento, en el plano de la educación superior, agrupó principalmente a estudiantes universitarios bajo el precepto de educación de calidad, gratuita y sin fines de lucro, logrando instalar la visión de la necesidad de un cambio estructural en la agenda pública por más de dos años, el cual traspasó la agenda de gobierno. Es así que el actual proceso de reforma a la Educación Superior se avizoró como complejo, debido a la cantidad de actores que han de vincularse a esta medida, sin embargo, el desarrollo de este proyecto poseyó un error de gestión y diseño de origen a ser la visión técnico-política del gobierno y del Mineduc.

Mineduc, como diseñador de la política y coordinador de los distintos actores del sistema no propició una problematización común de los nudos críticos que aquejaban a la Educación Superior, se clausuró operacionalmente y durante un año y medio no desarrolló una comunicación efectiva con los actores del sistema. Un año después, presentó un proyecto de ley que no cuenta con el apoyo de ninguno de los grupos de interés, donde los actores de la Educación Superior Técnico Profesional consideran que adolece de rigurosidad técnica en los temas que los atañen, lo que denota que, de momento, no se ha abierto una ventana de oportunidad para el desarrollo de esta medida y subsecuentemente del desarrollo de la Educación Técnica. Distinto es el caso de la gratuidad estudiantil, la cual se escindió de la reforma el 21 de mayo del año 2015 y el año 2017 beneficiará a estudiantes de instituciones no universitarias. En este plano, se abrió una ventana de oportunidad en un tema que tuvo una baja complejidad técnica (mas sí política) y que no cambió la estructura de fondo del actual sistema. Estructuralmente, la Educación Superior Técnico Profesional permanece en el mismo sitio en el sistema, sin embargo, el presente análisis permite afirmar que su visibilidad en la agenda pública ha mejorado.

Dedicatoria

A Gabriela por apoyarme.

A mis Padres por consolarme.

A Beltrán por encausarme.

A Patán por acompañarme.

Agradecimientos

A Macarena, Gracia y Katherin por motivarme a finalizar este trabajo.

A Nancy por la oportunidad de descubrir la Educación Técnico Profesional.

Tabla de Contenido

2	1. Introducción
3	2. Problematización
3	2.1 Justicia y problemas en el marco de la Educación Técnico Profesional
5	2.1.1 De los Problemas Malditos
7	2.1.2 Corrientes Múltiples en el marco de decisiones y problemas
8	2.1.3 Chile en la actualidad
13	3. Objetivos
15	4. Metodología
17	5. Marco Conceptual
17	5.1 Problemas Malditos desde la Enseñanza Técnico Profesional
20	5.2 Del análisis de la decisión y la no decisión
21	5.3 Elementos conceptuales para comprender la Enseñanza Técnico Profesional
27	5.4 Referencia contextual de la deriva de la Educación Superior Técnico Profesional y los cambios en los sistemas de Educación Superior en el mundo
29	5.5 Desarrollo de la Educación Superior Técnico Profesional en Chile (1980-2016)
29	5.5.1 La década de los 80
31	5.5.2 Desde los años 90 hasta 2013, una estructura de incentivos
39	5.6 Resumen de acciones y ámbitos de decisión, elementos adicionales
40	5.7 Condición de los actores antes del proceso de reforma
43	5.8 Reforma al Sistema de Educación Superior
43	5.8.1 Estructura ministerial y grupos de interés
45	5.8.2 Los primeros años: 2014-2015, antecedentes estructurales
47	5.8.3 Las acciones del Ministerio y la respuesta del Sistema de Educación Superior, alternativas
56	5.9 Entendiendo problemas leyendo actores
60	6. De soluciones y alcances parciales
60	6.1 La reforma de Educación Superior a la deriva
61	6.2 Ley de Transformación

63	6.3 Ventana de Oportunidad
68	7. Más Allá de la Ventana de Oportunidad
68	7.1 Encuadre de la reforma en el espacio de la no decisión y los Problemas Malditos
72	7.2 La gratuidad bajo la cultura imperante del Sistema de Educación Superior chileno
74	7.3 Limitaciones finales en el espacio liberal, justicia y prognosis de desarrollo para el sistema
77	8. Corrientes, conclusiones y recomendaciones
77	8.1 Consideraciones en base a las Corrientes Múltiples
80	8.2 Ventana de Oportunidad: potencial desarrollo técnico de la gratuidad
81	8.3 Recomendaciones
85	8.4 Palabras finales
86	9. Glosario
88	10. Bibliografía
109	11. Anexos

Índice de Tablas

6	Tabla 1: Realizadores de principales diagnósticos:
26	Tabla 2: Dimensiones de trabajo en todo proceso de Reforma a la ETP
35	Tabla 3: Matrícula Total Vespertina IP y CFT:
38	Tabla 4: Arancel promedio por tipo de institución
38	Tabla 5: Porcentaje de retención por tipo de institución, acreditación y lucro
47	Tabla 6: IES con comentarios específicos para ESTP
52	Tabla 7: Miembros del Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación Superior
57	Tabla 8: Acciones del Estado relevantes
64	Tabla 9: IES no universitarias adscritas a gratuidad
65	Tabla 10: Acciones del Estado relevantes para la ESTP en el espacio de las soluciones
70	Tabla 11: Encuadre de Problemas Malditos en base a Tipología
79	Tabla 12: Del Análisis de problemas

Índice de Ilustraciones

9	Gráfico 1: Evolución Educación Superior Matrícula de Pregrado
10	Gráfico 2: Matrícula Educación Superior Según Tipo de Institución
32	Gráfico 3: Evolución Instituciones Vigentes de Educación Superior 1990- 2015
33	Gráfico 4: Instituciones con Mayor Matrícula 2016
34	Gráfico 5: Evolución Matrícula Total de Pregrado por Tipo General de Institución 1983-2015
36	Gráfico 6: Acreditación por Tipo de Institución 2015
37	Gráfico 7: Distribución de la Matrícula Según Ingreso 2016
65	Gráfico 8: Línea de Tiempo, elementos Relevantes para la ESTP 1980-2016

1. Introducción

La Educación Superior Técnico Profesional (ESTP) se ha dado poco tiempo para auto examinarse. Esto no es un accidente, ya que el motor de todo sistema educativo reside en el rol que el Estado ha de tomar en el desarrollo de políticas públicas sectoriales, y este presenta una deuda para con la ESTP.

El no haber considerado activamente a esta modalidad en el desarrollo de la política pública, lleva a cuestionar el rol del Estado para con sus mandantes, en especial cuando el 44% (SIES, 2016) de los estudiantes de pregrado cursan sus estudios en instituciones no universitarias especializadas en este tipo de formación. En un espacio de baja regulación y escaso foco del Estado se está frente a un sistema que posee necesidades y particularidades que los hacedores de políticas públicas han dejado en el espacio de la omisión (como se verá en el documento de la no decisión). Esto no es un tema menor pues experiencias internacionales señalan que la ESTP es fundamental para el desarrollo productivo, educativo y social de un país.

El lector se percatará que el análisis de las acciones del Estado para con esta modalidad implica la necesidad de caracterizar los problemas que enfrenta la ESTP en un marco intersubjetivo, situado y construido en casi 40 años de historia, en que se observa una baja reflexividad. Situar a la ESTP en su valor propio y en un contexto histórico se hace fundamental, es por ello que se está ante un tema que es de carácter exploratorio y que requiere de una aproximación cualitativa, la cual busca problematizar a la ESTP bajo el precepto que se está ante un proceso de construcción social, complejo, donde no hay una única visión respecto a cómo abordar el desarrollo de la Educación Superior (ES) y donde el poder, la influencia y la autoridad de los distintos actores del sistema ha determinado el devenir de la ESTP y su posicionamiento en la agenda pública a través de su historia.

El presente documento analiza, en base a la metodología de corrientes múltiples, el desarrollo histórico de la ESTP, contextualizado por el planteamiento de Head y Alford (2008) de problemas malditos, debido a la complejidad para tratar el tema desde la política pública, y de la teorización de la decisión y no decisión de Bachrach y Baratz (1963). El uso de estas metodologías permite situar a la ESTP desde lo que fue para luego analizar su rol en actual proceso de Reforma a la ES, caracterizando a los actores involucrados, las visiones determinantes para el desarrollo de esta política y como esta modalidad ha sido tratada en este proceso. Analizar cada uno de los aspectos señalados permitirá entender el real estado de la ESTP y si se ha conformado una ventana de oportunidad que signifique un cambio relevante para esta modalidad formativa.

El presente escrito analiza al Sistema de Educación Superior (SES) en el plano de la ESTP desde 1980 hasta el 15 de diciembre del año 2016.

2. Problematización

El presente apartado entrega un marco analítico que sienta las bases del análisis del rol del Estado para con la ESTP. En razón de ello se plantearán los siguientes focos:

- Comprensión de un problema y dificultades para abordarlo
- Corriente de problemas
- Deriva de la ESTP

2.1 *Justicia y problemas en el marco de la Educación Técnico Profesional*

La ETP como concepto no es del todo unívoco¹, es por ello que para comprenderle en toda su profundidad será explicado a partir de su sinónimo anglosajón, el cual denota su amplitud y variedad de elementos que la componen, los cuales contemplan la formación tanto de jóvenes como de adultos, a saber: Technical Vocational Education and Training (TVET)², estos términos denotan cada una de los ámbitos formativos de la ETP los cuales consideran la capacitación, formación en oficios, educación secundaria y terciaria. Por ende, la ETP busca que cada estudiante logre las competencias requeridas para ingresar satisfactoriamente al mundo del trabajo, desarrollándose como persona y contribuyendo a la construcción de un mejor país.

En el contexto nacional, el Ministerio de Educación (Mineduc) ha señalado en diversos documentos (2009; 2012; 2016), que la ETP es fundamental en el desarrollo de las personas, los sectores productivos y de una sociedad más justa y equitativa. Este elemento también fue recogido por el programa del actual gobierno:

“...pues se funda en la convicción de que la desigualdad es insostenible, no sólo desde un punto de vista económico, sino que también para una sana convivencia entre chilenos y chilenas y para asegurar la paz social que requerimos para crecer de manera inclusiva” (Bachelet, 2013, p.9).

La idea anterior es desarrollada, en el programa, en la siguiente cita:

¹ El término Educación Técnico Profesional presenta varios problemas. El primero se relaciona con los tipos de educación que comprende, desde la capacitación hasta la formación profesionalizante no académica de la educación terciaria, la cual no es conocida del todo conocido por los distintos actores sociales. El segundo se relaciona con el término profesional, que es relacionado con la certificación formal de Profesional con Licenciatura (componente académico) y se tiende a no considerar al profesional sin licenciatura, al técnico de nivel superior y de nivel medio.

² Educación Técnica, oficios y formación continua (capacitación).

“La educación tiene un valor público innegable y está a la base de una sociedad más justa, democrática y participativa. Nuestra sociedad debe abandonar las prácticas que han permitido tratar a la educación como un bien de consumo.” (Bachelet, 2013, p.17).

Sin embargo, abordar los desafíos propios de la ETP implica reconocer un tránsito errático en su histórico tratamiento, por parte de los diversos actores del Estado con competencia en la materia, ya sea durante la dictadura o en democracia, con los gobiernos de la Concertación, Alianza por Chile y Nueva Mayoría³, que han resaltado la importancia de la ETP para el desarrollo del país, pero que en la práctica ello no se condice con los hechos desarrollados para dar cuerpo en la realidad a los propósitos indicados, sobre la base de que la última política de formación técnica profesional levanta el año 2016 del Mineduc no presenta cambios relevantes con aquella elaborada el 2009 (nunca implementada), y a la ausencia de documentos legales relevantes durante la década de los 80 y 90 que se focalizaran en esta modalidad de enseñanza. La ETP no ha logrado ser problematizada a cabalidad ya que “una situación se vuelve un problema cuando decidimos actuar sobre él” (Kingdon, 2003) Esta debilidad la ha dejado a “medio camino” al momento de problematizar sus nudos críticos, lo que decanta en un tema de justicia, en tanto se considera que se está frente a una situación que debe ser remediada, ante una situación injusta (Sen, 2010), reconocida por algunos actores, pero no abordada de manera sistemática y efectiva.

En tanto se desea afrontar una cuestión problemática (identificado por algunos grupos de interés), se han de considerar los valores, las comparaciones y las categorías que contribuyen a su construcción. En el espacio de la ES ha de plantearse el siguiente ejemplo:

Respecto a los valores propios de la ES se observa una primacía histórica de la cultura universitaria en el sistema. Esto en base a los siguientes planteamientos:

- a. La lógica de la cual proviene la ETP subyace en el concepto de aprendiz, a diferencia de la universidad que se origina en la búsqueda de la verdad⁴. Así culturalmente la búsqueda de la verdad es un fin último de carácter trascendental y superior a las labores manuales. (Von Christmar, 2008).
- b. AEQUALIS (2016) complementa esta dimensión, ya que vincula a la ETP al desarrollo de un país, del entorno productivo y laboral que luego de varias reformas fue incorporada al ámbito educativo como modalidad de formación. Su conceptualización deficitaria (McGrath, 2012) y su tratamiento como disciplina con una formación posterior a la general la ha situado en un espacio de menor relevancia en relación a lo “académico”, tanto en la enseñanza media como con en la ES.

Es el punto (b) el que permite proponer la siguiente afirmación de carácter explicativo: la ESTP está en una posición bajo la cual le ha costado valorizarse ya que es considerada educación para

³ Desde 1973 al presente. Dictadura Militar desde 1973 a 1990, gobiernos de la Concertación (1990 - 2010), gobierno de la Alianza por Chile (2010-2014), Gobierno Nueva Mayoría (2014 al presente).

⁴ Desde una aproximación religiosa a Dios, una verdad de carácter numinosa.

“pobres”, por lo tanto, la presión social de desarrollo de políticas públicas se ha centrado en el espacio del status, por ende, en el mundo académico (2009; 2016, MINEDUC).

2.1.1 De los Problemas Malditos

Cuando se está frente a una situación problemática, que moviliza a distintos grupos de interés, no implica que esta sea reconocida por todos los actores sociales relacionados; esto debido a que “(...) los problemas no son objetos que puedan ser conocidos y definidos de manera objetiva. La definición de un problema corresponde a la interpretación de un observador específico. Los problemas y sus definiciones pueden existir solamente si alguien declara que existen. Así las condiciones de este son siempre subjetivas” (Conklin, Basadurm & VanPatter, 2007. p24).

Dicha situación problemática es denotada como un problema maldito en tanto cumple con dos dimensiones: complejidad y diversidad (Head & Alford, 2008). Cuando se reconoce que se está frente a una situación ante la cual su entendimiento es complejo, se aprecia la dificultad de acceder a conocimiento relevante y pertinente que permita proponer soluciones satisfactorias (existe una brecha entre el conocimiento disponible y la profundidad del problema mismo).

En tanto diversidad, existen distintos actores involucrados: actores e instituciones con distintos intereses y visiones, reflejado en cómo cada uno de ellos define un problema, muchas veces de manera no coincidente, y como el hacedor de políticas públicas debe enfrentar dichas visiones en el desarrollo de una acción, programa o política pública que busque dar respuesta a este.

Esto conlleva a que caracterizar a la ETP y, subsecuentemente, a la ESTP como una modalidad educativa que presenta situaciones que requieren ser resueltas. Así, en este escenario existen una serie de diagnósticos respecto a su condición, realizado tanto por actores nacionales e internacionales, tales como:

Tabla 1: Realizadores de principales diagnósticos.⁵

Nacionales	Internacionales
1. Mineduc	
2. CIDE, Universidad Alberto Hurtado	
3. Dirección de Presupuesto Gobierno de Chile.	
4. CNED	1. OCDE
5. Investigadores nacionales	2. OCDE, UNESCO (+Mineduc)
6. Vertebral Chile	3. PNUD
7. Conifos	4. BID
8. Contraloría General de la República	
9. Mejora la Técnica	
10. Aequalis	
11. CPC	

Fuente: Elaboración propia, 2017

En base a cada diagnóstico, se ha tendido a señalar que existe coincidencia, pero al analizarlos en profundidad, estos difieren en su enfoque analítico, orientación discursiva y foco de sus propuestas. En algunos de ellos priman enfoques productivistas (CPC y la OCDE) con una predominancia de la teoría de Capital Humano, mientras que otros se orientan hacia el desarrollo de potenciales (Mineduc, Mejora la Técnica). Así, reforzando el planteamiento de Head y Alford (2008), al relevar un problema maldito, el tratamiento de este está sujeto a condiciones ideológicas enmarcadas en un espacio social complejo que lleva a considerar su tratamiento como un problema. Este tipo de problemas presentan las siguientes regularidades (McConnell, 2016; Innes & Booher, 2016):

- No tienen una formulación definitiva: depende del actor que los examina.
- No tienen una solución final: deben ser analizados en términos de fines, a los cuales la solución propuesta es sólo un factor que contribuye a su solución.
- Por ende, las propuestas desarrolladas para afrontar la situación problemática son siempre contingentes, dependen del actor que los examina,
- Y sus efectos no son predecibles.
- Las soluciones se dan en el espacio de una sola chance,
- Una vez implementadas no pueden ser desechas.
- Así, son seleccionadas dentro de una gran cantidad de alternativas,
- Por un hacedor de políticas que no tiene la opción de equivocarse.
- Este tipo de problemas son siempre parte/síntoma de un problema mayor.

A la fecha, parte importante de las acciones desprendidas en cada uno de estos diagnósticos no han logrado ser implementadas, en la medida que no han sido capaces de conciliar dos factores adicionales para el tratamiento de un problema maldito (McConnell, 2016):

- En el espacio de la política pública (policy): ha de ser entendido como el marco técnico que busca dar una solución al problema observado.

⁵ Para conocer las referencias específicas ver Anexos, página 114.

- En el espacio de la política (politics): es la retórica utilizada para levantar el tema en la opinión pública, la cual se basa en el apoyo social para con la medida. Los emprendedores de política (Kingdon, 2003) y los técnicos son aquellos que logran posicionar el tema en el ámbito gubernamental.

Finalmente, las decisiones de política pública siempre implican costos de oportunidad que pueden o no ser distinguidos, la capacidad de que un problema maldito sea tratado como tal, radica en su potencial de ser distinguido (Bachrach & Baratz, 1963).

2.1.2 Corrientes Múltiples en el marco de decisiones y problemas

Un elemento fundamental es que los problemas se sitúan en el espacio social, por ende, ha de entenderse cómo se han posicionado en la agenda de los distintos actores. Para el desarrollo de las políticas públicas esto fundamental, en tanto permite identificar problemas que serán objeto del desarrollo de acciones y medidas ante demandas existentes o generadas. Así se busca saber si distintos agentes del Estado han logrado leer la agenda pública, la cual Cobb (1976) conceptualiza como aquella que aglutina todos los temas/problemas que son objeto de atención o por lo menos de preocupación. Estos requieren del ejercicio de una acción, por parte de un grupo cuantificable del público; y de la apropiada preocupación de alguna unidad del gobierno respecto a la percepción de los miembros de la comunidad.

La existencia de unidades del Estado que sean capaces de leer parte de la agenda pública no implica que dicho problema logre ser categorizado como prioritario para su solución (o se tome una decisión al respecto). Es por ello que se requiere definir Agenda de Gobierno. Kingdon (2003) la conceptualiza como el proceso bajo el cual tres vertientes dan forma al proceso de política, a ser: reconocimiento del problema, generación de propuestas de política pública y eventos políticos en torno al tema.

Cuando se menciona "reconocer el problema", se está frente a la decisión de considerarla una corriente, ya que se aprecia un tema de injerencia pública que posee tantas interpretaciones como observadores haya, donde existen una serie de hacedores de políticas públicas y actores sociales que desean enfrentarlo (Kingdon, 2003).

La generación de propuestas se interpreta como la corriente de soluciones, donde hay una discusión de estas y las maneras de enfrentar el problema en cuestión, en proyectos de ley, acciones, programas y discursos, surgiendo muchas veces nuevas ideas (Kingdon, 2003), las que pueden verse ajustadas en tanto la complejidad del tema abordado (alusión a problema malditos) y la factibilidad de decidir enfrentarlo.

Las propuestas que logran avanzar requieren enfrentar las dimensiones planteadas por Head & Alford (2008) de complejidad y diversidad, distinguidas porque logran confluir en un momento y lugar determinado (Kingdon 2003):

- Aquellas que son factibles técnica y políticamente.
- Las que contienen valores, comparaciones y categorías compartidas por los tomadores de decisiones.
- Son capaces de afrontar variables que pueden afectar su implementación, ya sean de carácter material (recursos) como políticos.
- Aquellas que movilizan y son capaces de generar un espacio relacional para su solución.

Finalmente se está frente a la corriente política donde se encuentran aquellos actores que tienen la capacidad de ejercer una acción formal que modifique el "statu quo" de la situación actual, también el ánimo público, donde los distintos grupos de interés expresan sus opiniones -ya sean organismos gubernamentales, el parlamento, partidos políticos, personas naturales etc.- en un ámbito de acción comunicativa.

Si estas tres corrientes se asocian en un momento específico, se genera una ventana de oportunidad -que influye en la Agenda de Gobierno- la cual lleva a que se tome una decisión en un tema específico. Puede que estas corrientes nunca confluyan, o solo lo hagan dos de ellas. Es el espacio único donde las soluciones y las voluntades se unen en un escenario común en el que se logra identificar un problema donde existen soluciones concretas.

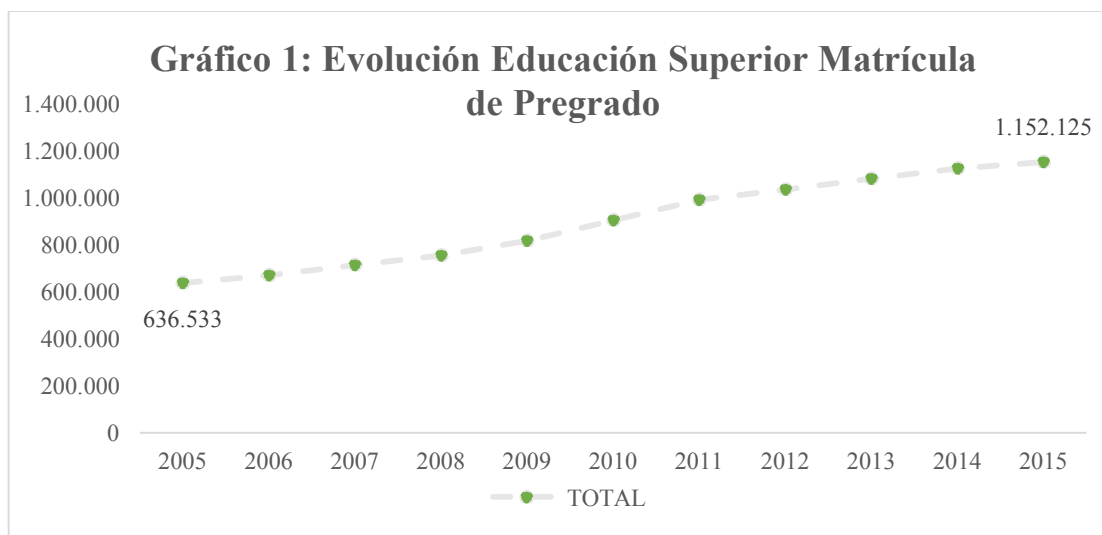
En la actualidad se está frente a un hecho de relevancia para la política pública educativa. Uno de los temas activos en la Agenda Pública es la educación gratuita, de calidad y sin lucro, impulsada esencialmente por el movimiento social del año 2010, el cual permeó la Agenda de los entonces candidatos a la Presidencia del país (2013), y en razón de ello la del Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

Existe una dimensión en la agenda (la que puede ser no distinguida) en torno al impacto del movimiento estudiantil respecto de aquella que versa sobre temas relativos a la ESTP. En el marco de la reforma a la ES, se hace relevante analizar como la ESTP ha sido tratada y construida, en función de ello, qué opciones ha barajado el Estado para realizar una acción frente a los temas a ser relevados. Por ende, es importante examinar como el Mineduc ha propuesto alternativas para responder a los problemas propios de esta modalidad educativa.

2.1.3 Chile en la actualidad:

Para entender el escenario del actual proceso de construcción de políticas públicas, se asume como principal variable social la masificación de la ES.

Al analizar la matrícula de pregrado de la ES, se observa que esta ha aumentado significativamente en los últimos treinta años, destacándose que en el período 2005-2015⁶, donde la matrícula se duplicó, y referida al año 1980 se sextuplicó:



Fuente: Elaboración propia en base a SIES, 2016

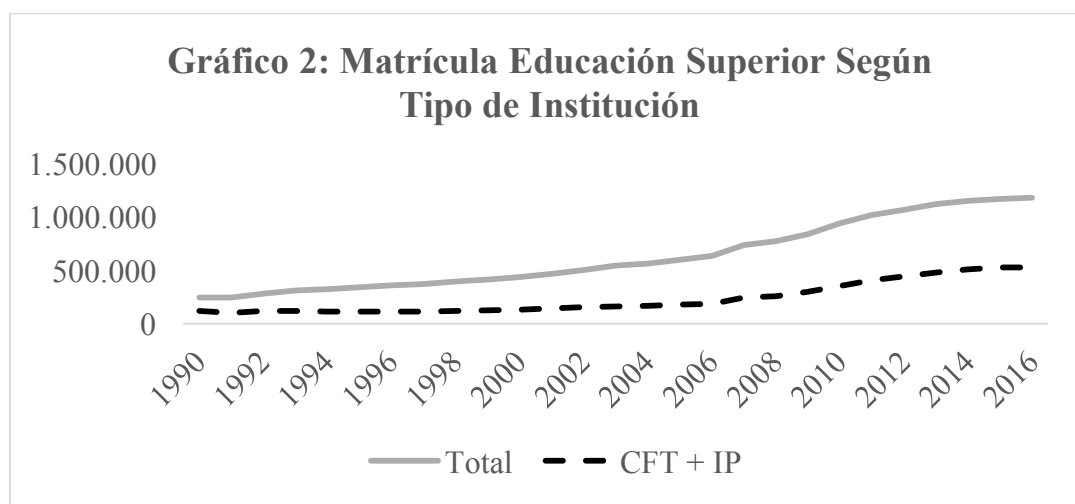
Analizando este crecimiento como *ceteris paribus* (a todo lo demás constante), en base a la interpretación realizada por la OCDE del actual momento del país en materia educativa (2009), la cantidad de participantes en la ES (y graduados⁷) denota la valoración social existente por la educación terciaria. Desde la visión del Estado esto no es un tema menor, pues permite afirmar, que las políticas en ES son populares en nuestra sociedad, ya que -supuestamente- ayudan a promover el desarrollo y el bienestar social⁸.

Este crecimiento se ha dado en un espacio diverso, donde el acceso a la ES ha aumentado en los grupos de menores ingresos, gracias a créditos y becas estudiantiles más la participación de instituciones no universitarias:

⁶ El año 2006 se aplica el Crédito con Aval del estado, que fue un mecanismo de Política Pública diseñado para masificar el sistema que hasta ese momento había saturado sus posibilidades de expansión de no contar con recursos adicionales.

⁷ El año 2015, por primera vez en la historia de la ES chilena, el número de titulados de carreras de pregrado, propias de la ESTP (Técnico de Nivel Superior y Profesional sin Licenciatura) superaron a las carreras de corte académico. (MINEDUC, 2016)

⁸ Autores como Desai han presentado evidencia que contradicen esta afirmación sobre la base de altos retornos privados que no se traspasan al resto de los actores sociales (beneficios individuales enmarcados en sociedades poco equitativas.



Fuente: Elaboración propia en base a SIES, 2016

Desde el año 2006, la mercantilización de la ES chilena -iniciada en la década de los 80- tensionó las demandas de los estudiantes y sus familias en torno a la provisión de este bien (Donoso, 2013). Mok (2007) señala que aquellos SES que adhirieron a este proceso favorecieron la descentralización, la privatización del sistema, junto con concebir los servicios provistos por las IES como bienes transables de fácil comercialización⁹, donde la visión de si se está generando un beneficio social y no el aprovechamiento económico de un grupo en particular, ha quedado en entredicho. En tanto las instituciones compiten por recursos, es decir, rivalizan por estudiantes, el conocimiento que estas proveen puede ser fraccionado y re-tratado como un bien (esencialmente privado) transado en el mercado. Así el rol del Estado, de carácter subsidiario¹⁰, comienza a ser criticado, pero no desde la construcción de ciudadanía, sino que desde el rol como consumidor de los estudiantes (Whitty, 2000).

Con fines analíticos se consignará que el movimiento estudiantil se hizo consiente de esta injusticia, de esta situación problemática¹¹, bajo la cual perciben que sus derechos han sido vulnerados, por lo que debiesen ser restituidos.

La tensión del SES se origina en la opinión de los estudiantes y sus familias: en una desconfianza en torno al real costo del proceso educativo, de la calidad del servicio, del valor de la credencial entregada, de la probidad de las instituciones bajo el supuesto que defienden principalmente sus intereses privados y no velan por el interés público¹² (Marginson, 2011) y a que el Estado no es un actor que sea capaz de velar por el interés de sus mandantes, principalmente porque no es el ente coordinador del sistema, su capacidad regulatoria es baja, limitada principalmente a la entrega de incentivos económicos (subsidiariedad).

⁹ Similar a commodities

¹⁰ El Estado subsidiario entrega oportunidades de desarrollo a sus ciudadanos según el mérito que realicen o cumplan. El mérito se sitúa tras la libertad económica, su función se reduce en hacer lo que los privados no pueden satisfacer entregando estándares mínimos que aseguren la subsistencia elemental de la población, dado que en caso contrario afectaría los derechos económicos. Estos derechos (económicos) son considerados como los jerárquicamente más importantes. Si el estándar es adecuado o no para la realidad de las personas no es relevante (Donoso, 2013).

¹¹ Se asume una postura deontológica, no institucionalista en base a la concepción de Justicia de Amartya Sen.

¹² Como ejemplo, ha de señalarse el caso de la Universidad del Mar, institución en proceso de cierre.

Esta tensión se cristaliza en dos momentos cruciales:

1. El primero sucedió a comienzos del primer gobierno de Michelle Bachelet, el año 2006, con la llamada “Revolución Pingüina”, donde el tema principal fue la calidad de la educación - esencialmente pública. Si bien este movimiento estuvo compuesto tanto por estudiantes de educación secundaria como universitaria, sus principales impactos se dieron en la educación básica y secundaria, con la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)¹³ y la creación de la Ley General de Educación (LGE) y de la Ley de Aseguramiento de la Calidad para la educación parvularia, básica y media¹⁴ (Bellei, Contreras & Valenzuela, 2010).
2. En ES no hubo cambios significativos, pues la mayoría de los artículos referidos a esta no fueron derogados, sino que refundidos en la LGE.
3. El segundo momento acaeció el año 2011, durante el gobierno de Sebastián Piñera, período en el cual nuevamente el movimiento estudiantil sale a la calle, pero con una fuerza inusitada, posicionando el tema de educación gratuita, de calidad y sin lucro, con una gran adhesión social en torno a estos requerimientos. Este movimiento, guiado principalmente por dirigentes estudiantiles universitarios que habían participado de los sucesos del 2006, lograron posicionar sus demandas en la agenda pública, de tal manera que los principales candidatos a la presidencia debieron incluir esta temática en sus programas, incluyendo por cierto a Michelle Bachelet, anunciando un conjunto de reformas del sector, entre las que destacaba la reforma a la ES.

Es de suma importancia señalar que en ambos movimientos estudiantiles la participación activa de estudiantes provenientes de la ETP¹⁵ fue marginal. En el 2006, los impactos para fortalecer a la EMTP fueron exigüos. El año 2009, en el epílogo del primer gobierno de Michelle Bachellet se publicó un documento de Política para la Formación Técnico Profesional, el cual no fue contemplado por la siguiente administración.

Las IES pertenecientes a la educación terciaria no universitaria, compuesta por CFT e IP, se han transformado en una de las principales proveedoras de carreras de nivel terciario. Como ya fue mencionado, tanto los estudiantes de dichas instituciones como las instituciones mismas, tuvieron una baja participación en los citados movimientos sociales, tanto en marchas, “tomas”¹⁶, en propuestas y en la construcción de la agenda pública y de gobierno. Este punto es de trascendental importancia, pues desde el año 2010, al examinar la matrícula de primer año en la ES, se observa que el 52% de los estudiantes ingresó a carreras orientadas a la formación para el trabajo, propias

¹³ Ley N° 18.961

¹⁴ Ley N° 20.529

¹⁵ Tanto a nivel secundario como terciario.

¹⁶ Se entiende como toma, cuando un actor perteneciente a la comunidad educativa que impide el desarrollo normal de las actividades propias de esta, no permitiendo el ingreso a las dependencias de dicha institución.

de la ESTP, en desmedro de programas académicos. Además, las instituciones no universitarias poseen el 45% de la matrícula total de pregrado en la educación superior (SIES, 2016), sin embargo, no han tomado conciencia de su peso y, más que ello, de su significación en el sistema.

Hoy el Estado se ha visto impelido a examinar todos los niveles del SES, espacio donde la ESTP y las instituciones no universitarias están en un escenario nunca antes visto. Entender las acciones del Estado ante este nuevo contexto se hace fundamental y cómo ha abordado la reforma a la ESTP reflejará el impacto del proyecto de política que actualmente (hasta diciembre de 2016) se está discutiendo en la cámara de diputados.

3. Objetivos

Los objetivos a ser presentados buscan realizar un análisis profundo y consistente de las *acciones* implementadas por el Estado, entendiendo que el término *acción* se sitúa en un espacio en el cual se considera:

- Que los hacedores de políticas públicas se encuentran obligados a tomar decisiones, por lo que dichas acciones se dan en un espacio simbólico que les obliga a priorizar y a situar problemas distinguidos en la agenda de gobierno (levantadas por ellos o por otros actores; en base a Kingdon, 2003).
- Es decir, todas las acciones se encuentran determinadas en base a la construcción simbólica e intersubjetiva de la realidad bajo el precepto del costo de oportunidad de las acciones a ser priorizadas, es decir, realizan distinciones respecto a que debe o no ser relevado. (Bachrach & Baratz, 1963; Ruiz, 2003).
- Que dichas acciones se sitúan en un espacio de complejidad amplio, donde los problemas que buscan enfrentar no son del todo cognoscibles, por lo tanto, su definición no es unívoca (Conklin, Basadurm & VanPatter, 2007).
- La construcción cultural y simbólica imperante determinan su existencia, denotado en la agenda pública y su traspaso de a la de gobierno. La complejidad de su interpretación y la diversidad de actores imperantes obliga a que en el proceso de análisis las acciones sean consideradas de manera comprensiva en base a que estas están intersubjetivamente situadas en diferentes momentos del tiempo. Las problemáticas que buscan enfrentar estas acciones no logran distinguir, a cabalidad, la profundidad del problema a ser analizado (Head & Alford, 2008; Ruiz, 2003).

En base a estas consideraciones en torno a la acción se procede a presentar los objetivos de la presente investigación:

Objetivo General:

Analizar las acciones del Estado en torno a la Educación Superior Técnico Profesional, enmarcado en el espacio de la Reforma a la Educación Superior en curso, con el propósito de contribuir al desarrollo de esta modalidad frente a la discusión del proyecto de ley para la Educación Superior.

Objetivos Específicos:

- Definir un modelo explicativo que permita comprender el desarrollo de la ESTP previo al proceso de Reforma.
- Analizar las acciones del Estado, de relevancia para la Educación Superior Técnico Profesional.

- Examinar los planteamientos de los principales actores, de relevancia para la ESTP, en proceso de reforma.
- Determinar los principales puntos críticos del Proyecto de Ley, para la ESTP, con el fin de contribuir al desarrollo de la política pública para el sector.

4. Metodología

El presente estudio es de carácter exploratorio y de tipo cualitativo. Metodológicamente se sitúa bajo el precepto que se está analizando un problema con un carácter intersubjetivo, situado y constituido en casi 40 años de políticas públicas en ES.

Es destacable relevar que, a pesar de que la ESTP es una modalidad con casi 40 años de existencia¹⁷, esta no ha sido teorizada ni tratada en profundidad, sino que ha sido considerada insuficientemente desde su esencia misma. Este punto moviliza la utilización de un enfoque cualitativo en base a que, desde el punto de vista de la temática en estudio y el considerando metodológico de la utilización de la técnica de análisis de corrientes múltiples, contextualizada bajo los problemas malditos y la estructura de toma de decisiones, se busca dar una interpretación comprensiva y simbólica de los hechos analizados. Esto permite avanzar en el análisis de los significados de las acciones del Estado en torno a la ESTP gracias a la recolección de información documental (Ruiz 2003).

A través de diversas fuentes y de un análisis apoyado con un análisis cuantitativo de carácter descriptivo, se estructuró la información en pos de dar respuesta a los objetivos de investigación. Bajo el contexto de análisis políticas públicas, se realizó una reconstrucción histórica del devenir de la ESTP desde 1980 hasta diciembre del 2016. Se revisaron diversas fuentes de prensa, documentos oficiales, leyes, decretos y análisis teóricos en torno a la deriva de la ESTP.

A su vez se examinaron bases de datos pertenecientes al Consejo Nacional de Educación (CNED) y el Sistema de Información para la Educación Superior (SIES), tanto en términos de características de las instituciones y de su padrón estudiantil tanto de manera transversal como longitudinal, siempre desde una perspectiva descriptiva.

A nivel general se utilizó la técnica de análisis de contenido en vista que se requiere (Babbie, 2001; Ruiz, 2003):

- Situar a la ESTP en un contexto histórico, enmarcada en un proceso de construcción social.
- Describiendo los hechos que llevaron a los distintos actores a tomar acciones significativas para el problema analizado.
- Entendiendo la construcción simbólica de la ESTP en el SES en base a la inmersión del problema a analizar y sus contextos, su estructura de decisiones, complejidad y diversidad, principalmente, en base a al enfoque de problemas malditos.
- Así se realiza un análisis sensible entendiendo que nada ha de darse por supuesto y de que siempre se está ligado a un contexto, que determina la complejidad del problema y la selección de las técnicas a ser utilizadas.

¹⁷ Desde su constitución legal y conceptual en 1981.

Las características de la ESTP implicaron re enfocar la metodología de corrientes múltiples, ya que se debió hablar respecto a lo que no fue distinguida en la agenda de gobierno por años, para sucesivamente analizar cómo esta modalidad comienza situarse en esta. Es por ello que el tratamiento debió ser complementado con el enfoque de problemas malditos y de decisiones / no decisiones.

Finalmente, en el espacio de la reforma a la ES, caracterizar y contextualizar los hechos, en su contexto real, en base a un espacio social cambiante es uno de los principales desafíos metodológicos que enfrentó este estudio, debido a que esa fase del análisis fue desarrollada in situ.

5. Marco Conceptual

Para considerar en su justa dimensión la descripción de las acciones del Estado, han de entregarse mayores antecedentes en las siguientes áreas:

- Problemas y decisiones en el espacio de la Política Pública y la ETP.
- ¿Qué es la Educación Técnica?, en razón que McGrath (2012) señala que una de las principales limitantes de la ETP es el bajo conocimiento de la sociedad respecto a su rol, en base a su pobre teorización y capacidad de pensarse a sí misma, para luego,
- Señalar, en profundidad los antecedentes que pueden o no levantar a la ESTP como un espacio de desarrollo (problema “maldito” a ser intervenido), señalando elementos de la historia del sistema, los que actualmente son discutidos por la reforma de educación superior,
- Para, finalmente, analizar como el Estado ha problematizado a la ESTP en el contexto de la reforma a la ES.

5.1 *Problemas Malditos desde la Enseñanza Técnico Profesional*

Al considerar, nuevamente, la complejidad y la diversidad de un problema maldito (Head & Alford, 2008), han de tomarse en cuenta aquellos elementos conceptuales que facilitan y potencian el desarrollo de una acción, programa o política pública. Para fines prácticos esta discusión es entendida como la base de la construcción de sentido que facilita el análisis de corrientes múltiples a ser desarrollado, entendiendo que el éxito de la política pública diseñada para afrontar un problema maldito está sujeto a la retórica y al impacto (o potencial impacto) de esta. En último término un acto que conjuga la policy y politics, cuyo valor final es definido por la sociedad (en base a la noción de Valor Público de Kelly & Muers (2012).

Es por ello que al enfrentar un problema maldito alcanzar un resultado satisfactorio, en la implementación de una política pública, es contextual (Weber, E. & Khademian, A., 2008) ya que un resultado considerado inocuo por los hacedores de política pública puede tener un alto impacto político, y viceversa. La tensión entre lo técnicamente óptimo y el ámbito político (politics) que entrega una visión que orienta ideológicamente la decisión.

Para poder enfrentarlos, los problemas malditos requieren ser tratados colaborativamente, donde la elaboración de la solución debe gestarse en un espacio de co-construcción entre los distintos actores involucrados, esto en la medida que se le desea dotar de legitimidad y de evitar el “sabotaje” por parte de alguno de los grupos participantes. (McConnell, 2016; Innes, J. & Booher, D., 2016; Head, B. & Xiang, W., 2016).

Estos procesos han de relacionar a los distintos agentes del Estado, involucrados en una política (en el caso de la ETP a los ministerios de educación, economía y trabajo) y a los diversos grupos de interés. Un problema maldito siempre enfrenta a opiniones contrapuestas, es por ello que el hacedor de políticas públicas debe de tratar de ser lo más escéptico posible (Vonklin, Basadurm & VanPatter, 2007) bajo la base de que el problema, en un comienzo, no nace estructurado, se enfrenta y reconstruye bajo los límites y definiciones del proceso de discusión /negociación.

Con el propósito de enmarcar los contenidos expuestos en la contingencia de la propia de la ETP, es que se analizará la intervención realizada por Claudio Muñoz, presidente de Telefónica, en la primera sesión Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, generando una primera aproximación al problema maldito que enfrenta la ETP:

“Estamos viviendo un cambio tecnológico de tal magnitud que la mayoría de los puestos de trabajo que hoy conocemos van a cambiar. Es por ello que debemos realizar una profunda reflexión en torno a la Educación Técnico Profesional. La invitación es que aunemos esfuerzos y estrategias y sugerir que derribemos ciertos paradigmas:

- Hay que dejar de creer que hoy por hoy encontraremos los perfiles profesionales en las personas que actualmente están en el mercado. Hoy no están esos perfiles.
- Me llama la atención que se considere a los técnicos como de segundo orden y a los universitarios de primer orden. Esto no tiene lógica respecto al mundo que actualmente enfrentamos, ya que creo que la discusión de la productividad tiene mucho más que ver con el mundo técnico profesional que con el universitario.
- Tenemos poco tiempo para hacer esto, los cambios en los mercados competitivos nos tensionan así que tenemos poco tiempo para equivocarnos. El cambio que requerimos es mucho más profundo”. (Acta 20160922, 2016)

El Rector de INACAP, Gonzalo Vargas, añade:

“Hay más unidad y convergencia respecto a qué es lo que ha pasado y que debemos avanzar en esta área (ETP) para desarrollarnos como país, pero debemos solucionar la baja coordinación entre los distintos actores”. (Acta 20160922, 2016)

Como se puede observar, hay consenso respecto de que existe una situación problemática, sin embargo, no se ha logrado implementar una solución¹⁸. Así, este problema maldito está referido a múltiples valores y grupos de interés, con una compleja institucionalidad de carácter fragmentado y una débil construcción teórica que permita generar una solución idónea, debido a la cantidad de riesgos involucrados, que deben ser asumidos por actores acostumbrados a funcionar de manera

¹⁸ Puede argumentarse que el programa financiado por el Banco Mundial, llamado Chile Califica, a principios de la década del 2000, generó un diseño y una implementación que habría permitido abordar sistémicamente este problema, lamentablemente las capacidades que logró instalar en los distintos ministerios involucrados fueron bajas, y en el caso del MINEDUC, casi inexistentes (Santiago Consultores, 2009)

independiente (en el caso del Estado, la adopción del New Public Management ha contribuido a esta situación). El Estado, generalmente, considera que no hay tiempo para enfrentarlo, por lo que desarrolla sólo una solución al problema enfrentado (Head & Alford, 2008).

Así, se está frente a un problema que parece conocido, pero donde las relaciones entre las causas y los efectos, que llevan a una respuesta de política, presentan nudos críticos importantes.

Lo señalado por Claudio Muñoz (Acta 20160922) permite ejemplificar ciertos elementos claves respecto de los problemas de la ETP:

- Existe una necesidad no satisfecha y es reconocida por los distintos actores.
- Divergencia en el rol y la valoración social del técnico (cultural, grupos en contraposición).
- Señala que es un problema urgente que debe ser tratado lo más pronto posible.

Gonzalo Vargas (Acta 20160922) aborda los siguientes puntos:

- Existe un conjunto de actores que no han logrado coordinarse.
- Por ende, se está frente a múltiples intereses, cristalizado en la fragmentación respecto al quehacer de los distintos actores y sus expectativas para con los resultados.

La literatura permite apreciar que las pocas acciones de importancia para la política pública ETP han tenido un enfoque “Top Down” y el enfoque de tipo horizontal es prácticamente inexistente, lo que lleva a discutir si un Estado subsidiario y adepto al New Public Management como el chileno (altamente fragmentado con ministerios autónomos, culturalmente diversos, con bajas instancias de coordinación) pueda enfrentar exitosamente un problema de estas características.

En opinión del autor se da la tensión política de entregar placebos (acciones mediáticas de bajo impacto) versus la elección de alternativas con el menor costo de oportunidad y de alto impacto.

Un espacio transformacional (McConnell, 2016) como el que se presentará en el análisis de la reforma a ES hace que el gobierno enfrente un problema no menor, ya que el riesgo de fracasar es elevado debido a que debe coordinar y vincular a distintos actores, sus intereses y expectativas, lo que implica que el control del riesgo de cada acción implementada es limitado.

El marco generado por la Reforma a la ES permitirá analizar a la ESTP en base a la óptica presentada en este apartado.

5.2 *Del análisis de la decisión y la no decisión*

Para complementar el análisis de un problema maldito, se ha de considerar que una de las figuras analíticas a utilizar está basada en el espacio de la decisión y no decisión de los actores. Esta dicotomía, será circunscrita a la siguiente definición de política pública, donde es entendida como toda acción que el Estado decida o no hacer (Dye, 1992), además se subentiende que el Estado es el único agente capaz de desarrollar políticas públicas (Lahera, 2004). Analizar el rol del Estado en la definición de directrices en torno a la ESTP, se vuelve un elemento significativo para aportar al desarrollo de este tipo de educación.¹⁹

Al considerar la estructura de decisiones frente a un problema, esta ha de ser contextualizada en tanto su sentido, así mientras exista un espacio que permita identificarlo, se está frente a una distinción que constituye una forma, en este caso un problema (Brown, 1972); al exigir ejemplificar la noción de forma, una no decisión tiene sentido desde el espacio de la decisión,²⁰ ya que esta última denota e identifica una acción no realizada o un problema no relevado o priorizado²¹. De esta forma, en el espacio de la no acción se desprenden acciones que generan efectos esperados y no esperados (en base a Birkland respecto a los efectos de las políticas públicas, 2005). También puede considerarse que la no decisión se enmarca íntegramente en el espacio de lo no esperado, sin embargo, ello negaría el marco racional de la decisión de no actuar.

Este espacio de decisiones no se da en el vacío. Un hacedor de políticas públicas puede enfrentar una situación donde existen acciones o soluciones no pertinentes para la realidad de un problema, en este caso para abordar la ESTP, o que decantaron por otras alternativas, a veces complementarias o no a sus fines, pudiendo ser influidas o determinadas por otros actores (Bachrach & Baratz, 1963).

La estructura de toma de decisiones en cualquier sistema, implica que existe un marco de relaciones que circunscribe el desarrollo de las interacciones. De no manejarse los mismos códigos comunicacionales/culturales se ha de apelar a un medio simbólico generalizado entendido por los distintos interactuantes, que facilite la comunicación (Luhmann, 1998) pero también la estructura de incentivos que permita determinar cuál es el potencial de acción, medios y razones en la estructura de decisiones dados frente a un problema. Bachrach & Baratz (1963) señala 4 figuras bajo las cuales se busca influir /determinar una estructura de decisiones:

- a. Poder: es de carácter relacional. Para su existencia debe existir un conflicto de intereses o de valores entre dos o más personas. También, uno de los actores debe acceder a los deseos del otro en base a que su contraparte puede amenazarlo en la medida que involucra sanciones de cualquier tipo (hay un entendimiento de la amenaza y una decisión de cumplir o no) pero esta debe ser valorada por la persona amenazada.

¹⁹ Ha de explicitarse que el espacio del diseño y la implementación se circunscribe al desarrollo, con la salvedad que la implementación puede ser llevada a cabo por un privado, pero supervisión del Estado.

²⁰ A modo de ejemplo, el sin sentido sólo tiene sentido desde el sentido. Si no se está en ese espacio, el sin sentido no tiene forma, por lo que no puede ser ni siquiera considerado como un concepto o, más bien, identificado.

²¹ Una forma de entenderlo en el espacio de la decisión es el termino de costo de oportunidad.

- b. Influencia: en una relación, un actor tiene ascendente sobre otro sin realizar una amenaza (sanciones) hace que el segundo actor cambie su curso de acción.
- c. Autoridad: es un concepto relacional que supone una conducta potencial en base a una investidura que sea racionalmente aceptada y reconocida. Se diferencia del poder debido a que es una estructura racionalmente aceptada, en la medida en que se incurre en una amenaza, o en el ejercicio de la fuerza, la autoridad deja de tener valor pues el potencial de racionalidad queda sujeto a un acto de violencia real o potencial.
- d. Fuerza: se basa en que los objetivos de un actor deben cumplirse, aunque sean el resultado de un no cumplimiento. El poder es disuasivo, se basa en una amenaza (el rol activo es de quien decide o no acatarla), mientras que la fuerza es activa, es una instrumentalización que puede adolecer de un componente que busque el establecimiento de una relación (Para rol activo es de quien ejerce la fuerza, el otro actor es irrelevante).

Estos conceptos son tipos ideales, pero entregan un marco analítico para el análisis futuro del rol de los actores en el devenir de la ESTP, explicando el porqué de las políticas públicas orientadas a esta área en un contexto que siempre es relacional. Si se conjuga con la estructura de problemas malditos, donde existen múltiples actores que se enfrentan a una situación que merece ser objeto de atención, se sientan las bases para entender la estructura del problema y sus actos en base a un re enfoque del análisis de corrientes múltiples de Kingdon, el cual se centra en el espacio de lo no desarrollado o conscientemente no problematizado, lo que permite identificar limitantes para su posicionamiento y potencial solución²².

5.3 Elementos conceptuales para comprender la Enseñanza Técnico Profesional

La ETP y su subsistema (ESTP), han mostrado una debilidad que la ha postergado en el espacio de la política pública. Esta falencia reside en ser una modalidad educativo-formativa que no ha logrado articular su doble condición que estriba en la vinculación entre educación y trabajo (sustentada en los problemas coordinación entre los distintos grupos de interés).

El hecho de que la ETP posea “dos corazones” (o sea un elemento esencialmente vectorial) implica que en su desarrollo concurren distintos grupos de interés con influencia y poder también diferente. En Chile esta articulación no ha sido fluida, según el enfoque de Palmer (2012) trata como el principio de autorreferencia. Las políticas que desarrolla Mineduc son de carácter edu-centrista, es

²² Kingdon podría plantearlo como la no generación de una ventana de oportunidad.

decir, toman en consideración solo, sino predominantemente, la perspectiva propia del aprendizaje formal.²³

A modo de ejemplo se puede mencionar el currículo de EMTP gestionado por Mineduc y diseñado por su Unidad de Currículo y Evaluación (UCE). La última actualización sustantiva de las bases curriculares se realizó el año 2015, tras 17 años de vigencia. Usualmente se recomienda que el currículo de una especialidad de EMTP sea actualizado, en promedio, cada tres años, debido a los cambios en el mundo del trabajo y al rol que debe asumir la ETP de formar a técnicos de nivel medio, sobre la base de requerimientos futuros. Los preceptos propios del mundo de la formación general -los cuales puede decirse con propiedad, dominan la agenda y la cultura del Ministerio-, dificultan que Mineduc comprenda y esencialmente se adapte a los ciclos y requerimientos propios del mundo del trabajo.²⁴

Otro ejemplo proviene directamente desde el mundo del trabajo. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es un organismo encargado facilitar procesos de aprendizaje no formal²⁵. Los cursos de capacitación propios de su política no poseen una evaluación de los aprendizajes por lo que no pueden levantar líneas que permitan ver los resultados de la formación²⁶; tampoco ha desarrollado procesos, permanentes en el tiempo, de articulación con la educación formal²⁷ y desde hace poco tiempo han comenzado a articularse con el sistema de certificación de competencias laborales²⁸.

Desde el Ministerio de Economía, agencia del Estado de mayor relación con el sector productivo, se presenta otro ejemplo: Esta agencia ha contratado a consultoras privadas para diseñar planes y programas para la enseñanza media. Sin embargo, por una disposición legal, el único actor que puede implementar y determinar planes y programas es el Mineduc, por ende, se desarrolló un producto que no pudo ser utilizado.

Se presentan estos ejemplos para evidenciar la concepción de política pública que será tratada en este estudio, bajo los siguientes parámetros:

²³ El aprendizaje formal, en tanto este es un documento de política pública, será definido bajo el marco legal chileno. La LGE, en su artículo dos, define a la educación formal como: “La enseñanza formal o regular es aquella que está estructurada y se entrega de manera sistemática y secuencial. Está constituida por niveles y modalidades que aseguran la unidad del proceso educativo y facilitan la continuidad del mismo a lo largo de la vida de las personas.”

²⁴ A modo de ejemplo, al analizar la trayectoria de los jefes de la División de Educación Superior,

²⁵ En base a la LEGE artículo dos: “La enseñanza no formal es todo proceso formativo, realizado por medio de un programa sistemático, no necesariamente evaluado y que puede ser reconocido y verificado como un aprendizaje de valor, pudiendo finalmente conducir a una certificación”.

²⁶ Este punto también posee una implicancia política. El tipo de población a la cual atienden es extremadamente vulnerable, por ende, realizar una evaluación de los aprendizajes puede afectar la viabilidad política de sus acciones y programas.

²⁷ En la actualidad SENCE bajo el programa +Capaz han iniciado un proceso de articulación con la EMTP y se espera con la ESTP mediante los 15 nuevos CFT estatales.

²⁸ Descrito en la Ley N° 20.267

- Se considera que la política pública es impulsada por el Estado: si bien actores privados nacionales o internacionales pueden tratar de influir o construir agenda pública, es el Estado el que en último término actúa en pos del desarrollo de políticas públicas en respuesta su naturaleza de velar por el interés de todos.
- De esta forma en términos operacionales se considera que política pública es todo lo que el Estado decide o no hacer (Dye, 1992).

Bajo las experiencias descritas se observa que el actuar del Estado no ha sido del todo coherente en términos del desarrollo de acciones tendientes a mejorar la ETP²⁹.

Es en este sentido donde, desde el punto de vista educativo, se retomará la noción de Edu centrismo, donde los sistemas de trabajo y economía debieron/deberían tener una incidencia importante. El espacio educativo no ha sido capaz de conceptualizar adecuadamente la complejidad real que entraña dicho proceso, limitando la penetración y desarrollo de la ETP en su conjunto (Palmer, 2014), como ejemplo se analizará la siguiente definición:

“Asegurar que la educación sea capaz de entregar, a jóvenes y adultos, aquellas habilidades (Skills) que les permitirá desarrollar sus capacidades para ingresar al mundo del trabajo, para participar plenamente en su sociedad, tomando el control de sus vidas y continuar aprendiendo a lo largo de la vida” (WEF-Dakar, 2000. p53)

En dicha cita se aprecian tres problemas:

- La afirmación deja fuera del espacio formativo/educativo al mundo del trabajo.
- Lo señalado lleva preguntarse ¿Qué es lo que se entiende por habilidades? Ya que el concepto no es uniforme debido a que posee diferentes significados dependiendo del lugar y contexto en el cual se sitúe³⁰.
- El último tópico surge de una autocrítica proveniente del mismo sistema educativo y que es una consecuencia de la implementación de la afirmación analizada: El principal mensaje que emerge, es que el sistema educativo no ha sido capaz de entregar a los jóvenes y adultos las habilidades y competencias necesarias para obtener un trabajo decente. (UNESCO, 2011)³¹

Como conclusión podemos señalar que hasta el día de hoy se manifiesta una tensión en la determinación conceptual de la ETP, ni hablar de sus subsistemas como la ESTP, la cual no es estructuralmente homogénea entre los distintos SES en el mundo.

²⁹ Este punto es común en el contexto internacional.

³⁰ Existen distintas definiciones y distinciones en torno a los tipos de skills, lo que ha implicado que las definiciones entre sistemas no sean homologables.

³¹ Traducción libre.

Este problema se conjuga con un elemento adicional: la transición hacia modelos económicos y de gestión neo-liberales y más enfoques productivistas han determinado el desarrollo de la ETP. Estos se basan en el enfoque de capital humano y la determinación de brechas, ya que consideran a las personas como una variable de stock³² y flujo, por lo tanto, se está frente a un indicador supuestamente manejable bajo el cual, con un proceso de instrucción “adecuado”, se logrará el desarrollo. Es así que se situó a la ETP como una modalidad que determina el desarrollo del país. El error se sitúa en que se ignoró el concepto “contribuye” (UNESCO, 2001), lo cual baja la presión impuesta a la ETP como el gran factor determinante para el desarrollo. A su vez se requiere transitar, con más fuerza, desde el enfoque de capital humano hacia el de potenciales, ya que la noción de stock no considera los determinantes sociales y culturales, tampoco como la ETP contribuye al desarrollo de la realización de las personas y la obtención de la cohesión social³³.

Es así que se discutirá, sobre los propósitos y los campos de acción en la ESTP en base a documentos del Foro para la Educación Superior, AEQUALIS (2016) y los planteamientos del Grupo de Tareas para la Formación Técnico Profesional (2015).

Sobre los propósitos de la ETP ha de señalarse:

Tiene como uno de sus propósitos desarrollar las capacidades de estudiantes y trabajadores, buscando la inclusión de todo tipo de personas en vista de facilitar la formación de un ciudadano integrado a lo largo de su trayectoria.

Además, desarrolla y entrega soluciones en el ámbito de la tecnología, servicios y procesos al entorno productivo y social de los respectivos territorios, contribuyendo a aumentar la productividad local y nacional. En este sentido el subsistema ESTP se vincula con los proyectos de desarrollo social, material y de innovación del país.

Las características basales de toda la ETP es ser de carácter:

- Abierto: es un subsistema no selectivo, funcional a los diversos momentos de desarrollo de las trayectorias laborales de las personas.
- Articulador: vincula las necesidades e intereses de las personas, el entorno productivo/social, territorios y el país.
- De provisión mixta: está conformado por agentes, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

Estas características basales han de reflejarse en las instituciones que proveen ESTP en tanto han de denotar:

³² Una variable de stock es la cantidad de personas con el título técnico en un momento determinado. Es una medición de carácter transversal en el tiempo.

³³ Si el problema fuera simplemente un tema de stock y flujo, el simple conocimiento técnico llevaría al desarrollo a una sociedad. Su falla linda en la no consideración de aspectos ético - culturales.

- a. Compromiso con sus estudiantes, ya que acogen una gran diversidad de personas, de diversas edades, orígenes, experiencias, etc., que se encuentran en distintas etapas de su trayectoria educativo laboral. Así la ESTP siempre ha de considerar el desarrollo de las capacidades de los estudiantes, a partir de sus características al ingresar, implementando estrategias de enseñanza aprendizaje pertinentes y efectivas con su trayectoria, junto con responder de manera flexible a las necesidades de los estudiantes favoreciendo el aprendizaje a lo largo de la vida.

La Calidad de la ESTP ha de orientarse a resultados, sustentados en un diseño y despliegue de procesos de formación replicables y evidenciables, con un importante grado de estandarización de los planes de estudio, independiente del perfil de ingreso de los estudiantes³⁴, territorio o la modalidad en la que se desarrolla el proceso de formación.

La ESTP ha de entregar información pertinente, donde los planes y programas asociados a las credenciales formales de TNS y Profesionales sin Licenciatura (en adelante Profesional Vocacional o PV) obedecen a criterios como a una estrategia de desarrollo local y nacional que responden no solo a las necesidades de los sectores productivos, sino también de las personas. Así la pertinencia es un reflejo de un equilibrio dialogado entre las necesidades de los territorios, de las empresas y los intereses y motivaciones de los sujetos.

- b. Compromiso con la innovación y su orientación al conocimiento: se busca desarrollar y dar soluciones en el ámbito de la tecnología, servicios y procesos al entorno productivo y social junto a la generación de un análisis y reflexión sistemática respecto de su quehacer, para responder de manera adecuada a las necesidades de sus estudiantes y entorno, junto con fortalecer el desarrollo de capacidades docentes que permitan entregar conocimientos actualizados y de vanguardia.

Si bien el quehacer teórico es mucho más complejo que lo explicitado en esta sección, lo expuesto constituye los elementos conceptuales de base, sin embargo, ha de mencionarse el trabajo desarrollado por UNESCO en su publicación *Unleashing the Potential: Transforming of TVET*, del año 2015 como principios orientadores a todo proceso de desarrollo de la ETP en el siglo XXI, el cual en sus aspectos medulares considera lo siguiente:

³⁴ Respecto a este último punto se ha de reforzar el carácter inclusivo, donde no se busca formar masa crítica, sino que habilitar a la mayor cantidad de gente posible para ingresar al mundo del trabajo, por eso es de carácter no selectivo.

Tabla 2: Dimensiones de trabajo en todo proceso de Reforma a la ETP

Dimensiones	Subdimensiones	Conceptualización
<p>Equidad Social: Busca contribuir al desarrollo de una sociedad más equitativa, propiciando el desarrollo de un acceso: abierto, inclusivo y equitativo, lo que conlleva beneficios individuales y sociales. (educación a lo largo de la vida para todos)</p>	<i>Redistribución</i>	El desarrollo de competencias y habilidades tiene un poderoso efecto redistributivo, ya que mejora las oportunidades de alcanzar un mayor ingreso y recursos materiales (tangibles) y sociales (intangibles), siempre en el marco de avanzar hacia una sociedad más justa.
	<i>Inclusión</i>	Busca generar una mayor inclusión a través del desarrollo de oportunidades de aprendizaje (tanto aprendizaje informal, no formal y formal) como también aquellos efectos que favorecen la inclusión en el mundo del trabajo, en base a alcanzar un “trabajo decente” y el desarrollo holístico de la persona.
<p>Sustentabilidad: Consiste en la integración más una consideración balanceada de objetivos sociales económicos y ambientales en espacios de decisión público privados.</p>	<i>Derechos intergeneracionales</i>	El desarrollo de una economía sustentable requiere que los modelos de formación, producción y consumo sean sensibles a las necesidades de las presentes y futuras generaciones
	<i>Ciudadanía</i>	Referido al desarrollo de una persona que sea capaz de integrarse laboral y socialmente, como un sujeto que trasciende constantemente. Además, toma en consideración el desarrollo del ambiente.
	<i>Desarrollo sustentable</i>	Busca propiciar el desarrollo de trabajos sustentables, que implican el desarrollo de competencias y habilidades para trabajos que existirán y que reemplazarán a los existentes.
<p>Desarrollo productivo y laboral: Centrado en equipar a las personas con los conocimientos, competencias, habilidades requeridos para propiciar mayor productividad, competitividad y crecimiento sustentable.</p>	<i>Productividad</i>	La ETP ha de ser parte de la búsqueda de nuevas oportunidades de desarrollo económico, participando de estrategias industriales y de desarrollo. Así se ha de velar por el máximo desarrollo de competencias y habilidades que aseguren altos niveles de productividad.
	<i>Empleabilidad</i>	Referidas a aquellas competencias y habilidades requeridas para mejorar la productividad y el crecimiento junto a aquellas centradas en cambiar el mercado laboral en cualquiera de sus niveles, lo que permite minimizar el tiempo para obtener o cambiarse de trabajo, reduciendo la dependencia de las personas para con el Estado.

<i>Empleo</i>	La ETP contribuye a la creación de empleo, en base a la formación de personas sobre contenidos prospectivos, considerando las futuras demandas de competencias y habilidades.
<i>Nuevas formas de trabajo</i>	Busca apoyar el desarrollo de la empleabilidad y el empleo, propiciar el aumento de la productividad, en base a una formación que considera las futuras necesidades del mercado.

Fuente: Elaborado a partir de UNESCO, 2015.

Al analizarse la tabla anterior, se aprecia que la operacionalización del rol social de la ETP se da en términos de su carácter inclusivo y movilizador, con una fuerte vinculación con el desarrollo sustentable y productivo, donde se desea destacar la empleabilidad y la generación de empleo. Sin estos elementos el tratamiento de la ETP, en el plano de desarrollo de las políticas públicas de calidad y pertinentes, no poseerá el impacto deseado.³⁵

Este es uno de los puntos de conflicto con la ES universitaria en tanto su rol para con las personas. Como se infiere en la tabla en comento, la ETP no distingue entre las personas, busca ser lo más inclusiva posible y lo menos selectiva dentro de sus fines, intentando que toda persona alcance la educación/ formación adecuada para poder ingresar al mundo del trabajo, sin importar su condición de ingreso. En todo proyecto de universidad se parte de la base que hay que seleccionar a los estudiantes, pues formar masa crítica, demandaría condiciones excepcionales que no todos disponen, por lo mismo se la considera más exclusiva.

5.4 Referencia contextual de la deriva de la Educación Superior Técnico Profesional y los cambios de los Sistemas de Educación Superior en el mundo.

Durante los últimos 40 años el Sistema de Educación Superior (SES) chileno ha enfrentado cambios sucesivos, en el número y tipo de instituciones, su padrón estudiantil, el papel del Estado y la visión social respecto al rol y valor de la ES.

Estas transformaciones no han sido exclusivas de nuestro país, pues la mayoría de los SES han aumentado su cobertura, cambiado sus estructuras de financiamiento, modelos de gestión, estrategias didácticas, tipos de instituciones, entre otros. A modo de ejemplo:

³⁵ Los egresados de EMTP tienen una mayor empleabilidad que sus pares egresados de Enseñanza Media Científico Humanista, sin embargo el premio por estudio difiere. Aquellos egresados de especialidades EMTP Industriales alcanzan salarios anuales promedio mayores que los egresados de Enseñanza Media Científico Humanista, no así en las restantes especialidades, las cuales podrían reflejar bajos salarios frente a necesidades del mercado y por lo tanto bajos incentivos para cursar dichas carreras generando déficits productivos y sociales (en base a Bucarey & Urzúa, 2013).

- El acceso a la ES aumentó significativamente, no solo en jóvenes, sino que también en adultos (OCDE, 2011; Schofer & Mayer, 2005).
- Parte importante del costo directo e indirecto de financiar a las Instituciones de Educación Superior (IES) ha sido traspasado al estudiante y su familia mediante cobro de aranceles (Johnstone, 2004; Champann, 2005).
- Los SES han experimentado cambios en el número y tipo de instituciones y en sus ámbitos de acción, referidos a nuevos espacios laborales y campos de estudio (Neubauer, 2008).
- Las IES, han desarrollado nuevas aproximaciones de enseñanza de acuerdo a los fines y propósitos que las sustentan. A modo de ejemplo, la formación por competencias se impuso de manera temprana en la ESTP, debido a que surge de la necesidad de formar a personas que ingresen al mundo del trabajo (Von Chrismar, 2008).
- Muchos SES han generado instituciones distintas a las universitarias, en parte por la presión de la población por acceder a la ES, pero también debido a que se requiere de una preparación con mayor vinculación entre educación y trabajo. Ese es el caso - entre otros- de Australia, Canadá, y del País Vasco (Grubb, 2006).
- Las instituciones han tendido a adoptar modelos de gestión neoliberales, que han derivado en una fuerte “mercantilización” de la ES, en base a la desregulación del funcionamiento interno de las instituciones y del sistema, junto a la competencia por recursos (estudiantes), donde ha comenzado a ser cuestionado el interés social de las instituciones por formar profesionales pertinentes para los requerimientos de la sociedad y las personas (Siu-Yau, 2015).

Chile ha enfrentado cada uno de estos puntos:

- En el año 1981, al implantarse la reforma al SES, se comenzó a cobrar en forma masiva aranceles³⁶ a los estudiantes.
- En dicha época se crearon dos nuevos tipos de instituciones, Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP)³⁷, estas fueron concebidas como instituciones orientadas al mundo del trabajo (CRUCH, 1981).
- El número y tipo de carreras ha aumentado significativamente, llegando en la ESTP a poseer más de 7.000 programas (CNED, 2015)³⁸.
- También se segmentaron las profesiones, quedando como exclusivas a ser impartidas por las universidades las doce formaciones más convencionales.
- Los CFT e IP, en una de sus dimensiones, fueron concebidos para canalizar a la población que no pudo ingresar a las universidades.
- El Estado cambió su rol ordenador del SES entregando dicha potestad al mercado. Así asume un rol subsidiario y de intervención en base a incentivos (Brunner, 2011). El nuevo escenario es de tipo desregulado, marcado por lo que en los 90 se llamó la agenda Neoliberal (Salazar & Leiby, 2013).

³⁶ Si bien antes de Golpe Militar existía el cobro de aranceles, éstos eran diferenciados, la reforma de 1980 impuso aranceles planos sin mayor discriminación, con un sistema de crédito y becas muy reducido.

³⁷ Mediante el DFL N°3541/1980

³⁸ Elaboración propia en base a Bases de Instituciones de Educación Superior del Consejo Nacional de Educación.

5.5 Desarrollo de la Educación Superior Técnico Profesional en Chile (1980 - 2016)

El debate de esta materia ha de considerar que la mayoría de los registros históricos del SES han estado centrados en la evolución del sistema universitario en general. Es en este contexto que se explicitarán aquellos elementos que repercutieron en la ESTP, tanto en las universidades³⁹, como en los IP y CFT y que, a juicio del autor, son los más importantes al momento de analizar la evolución y actual estado de la ESTP y sus principales oferentes.

5.5.1 La década de los 80

La reforma a la ES implantada en la década de 1980, denota el marco bajo el cual el SES ha evolucionado hasta nuestros días. En dicho período, marcado por la consolidación del proyecto político de la dictadura, se generaron dos nuevos tipos de instituciones, las cuales se sumaron a las universidades, a saber, los CFT⁴⁰ e IP⁴¹. Estas últimas centran su actuar en la formación para el mundo del trabajo⁴².

El desarrollo de esta reforma adquiere los siguientes matices fundamentales:

- Es de carácter contra-reformista al movimiento de 1967⁴³ que, a juicio de la dictadura, politizó a las instituciones al ampliar las estructuras de gobierno a nuevos grupos (en específico a sus estudiantes).
- Se plantea un cambio de la totalidad del sistema, donde el eje técnico estructural, estuvo marcado por la asesoría desarrollada por Bruce Vogeli el año 1976. Este autor (Vogeli) sugirió desarrollar un SES similar al de Estados Unidos de América, el cual es de carácter comprehensivo, basado en tres instituciones: Community College, College y Universidades.
- Se transforma en universidades a instituciones técnicas, al poco andar, debido a la presión de las distintas comunidades regionales: la Universidad Técnica del Estado (UTE) y sus Sedes, creándose, a modo de ejemplo la universidad del Bío Bío, en el caso de Universidad de Chile se transforma el IP de Tarapacá en una universidad, lo mismo que el IP de Iquique, los Lagos, Magallanes y Atacama los cuales también fueron transformados en universidades. El Instituto profesional de Valdivia fue transferido a la Universidad Austral etc.
- Se busca liberalizar el sistema, donde la competencia es la promotora y aseguradora de la calidad.

³⁹ Las universidades pueden dictar carreras TNS y PV. La LGE les permite dictar carreras TNS en base a un vacío legal llamado “quien puede más, puede lo menos”.

⁴⁰ Mediante el DFL N°24/1981, Mineduc.

⁴¹ Mediante el DFL N°5/1981, Mineduc.

⁴² En estricto rigor el SES hasta ese momento solo consideraba las universidades, pues si bien existía INCAP, por entonces de propiedad pública, no tenía rango institucional equivalente a los IP.

⁴³ Ver DFL N°1/1981, Mineduc; artículos 1 y 2.

- Además, se considera que la competencia favorecería la creación de nuevas IES. Esto implicó que se debiera registrar a las instituciones técnicas existentes y adaptarlas a la nueva figura de CFT e IP. La DIVESUP evaluó las instituciones y sus carreras.
- Se establece una jerarquía de títulos y grados: TNS, PV, Profesional con Licenciatura (PcL), Magíster y Doctorado. Esta se cristalizó en la LOCE y se mantiene en la LGE.⁴⁴
- Se define un marco legal que se centra en las características que ha de tener cada tipo de institución, pero no se establece su quehacer base. Como ejemplo: no se define a un IP y un CFT en términos de sus fines y principios sino desde lo que entregan. Esto es diferente a la aproximación tomada en lo referido a universidades donde se definieron sus fines.

Estos puntos buscaban el fortalecimiento del sistema universitario y la creación de un SES de carácter comprensivo, lo que es refrendado por el Consejo de Rectores y Universidades de Chile (CRUCH) el cual señaló en 1981 que los CFT e IP debían absorber la demanda por ES que no lograra ingresar a las universidades, pero en un espacio que no estuviera ligado a los derechos y deberes de las Universidades y bajo una clara jerarquización de las instituciones. Tanto el CFT como el IP pueden tener fines de lucro⁴⁵, estaban sujetas a la supervisión la examinación por parte de Mineduc. Cabe señalar que las universidades fueron creadas como organizaciones sin fines de lucro pues se consideraba que nada debía interrumpir o afectar el sentido de su quehacer. Un elemento importante es que en base a la ley 18.691 del año 1987, los CFT no son afectos a la ley de donaciones, lo que implica una discriminación arbitraria respecto a IP y universidades

No existen mayores alusiones relacionadas a la ESTP durante este período. El Estado decidió no realizar mayores acciones en este campo. Así estas instituciones quedaron en el espacio más desregulado de nuestro SES. En base a Garretón (1985):

- El Estado asume un rol Subsidiario
- Se establecen las bases para el desarrollo futuro del New Public Management y el neoliberalismo cultural del SES.⁴⁶
- Se generó un sistema de IES no universitarias íntegramente privado y con facultad de lucrar.
- Se estableció una estructura jerárquica de títulos y grados.
- Se traspasó el costo monetario de la formación al estudiante y su familia.

Este período sentó las bases para un sistema de libre competencia, donde los incentivos no están puestos en la cooperación entre las instituciones, lo que reforzó la construcción de instituciones autónomas, pero con ausencia de objetivos comunes. En este escenario el sistema no universitario no fue objetivo de acciones directas por parte del Estado, lo que, unido a la independencia institucional ya mencionada, generaron estructuras de gestión y visión de sí mismas similares a los de una empresa privada, donde se observan instituciones que se relacionan con sus clientes, en términos de la entrega de un producto mas no necesariamente en pos de la generación de valor éticamente responsable para la sociedad en su conjunto.

⁴⁴ También en el proyecto de ley para la ES actualmente en el congreso.

⁴⁵ Siempre y cuando en el momento de su creación hayan asumido la figura legal que se lo permita.

⁴⁶ Modelo de gestión centrado en el racionalismo económico. Desarrollado a finales de los años 80. El caso más emblemático es el del gobierno de Margaret Thatcher.

5.5.2 Desde los años 90 hasta 2013, una estructura de incentivos

Desde los años 90 hasta el presente, la LOCE y posteriormente la LGE (con artículos refundidos y nuevos artículos) determinan el SES. Ambos documentos, permitieron reforzar la estructura de desregulación de las instituciones no universitarias. En sí no se desarrollan políticas específicas para esta área y, en la revisión documental, se observa un sesgo en la política pública para con las universidades.

En la LOCE, se estableció el resguardo de las IES existentes a la fecha. En particular de aquellos CFT creados en los años 80, los cuales podían decidir adscribirse al nuevo proceso que velaba por el aseguramiento de la calidad a ser el licenciamiento conducente a la autonomía de la institución o mantenerse bajo la supervisión del Ministerio. Un grupo de instituciones decidió mantenerse en la modalidad de supervisión. La matrícula de estas instituciones ha tendido a decrecer en el tiempo y, en base a datos del Mineduc, para el año 2016 representan menos del 10% de la matrícula de las IES no universitarias.

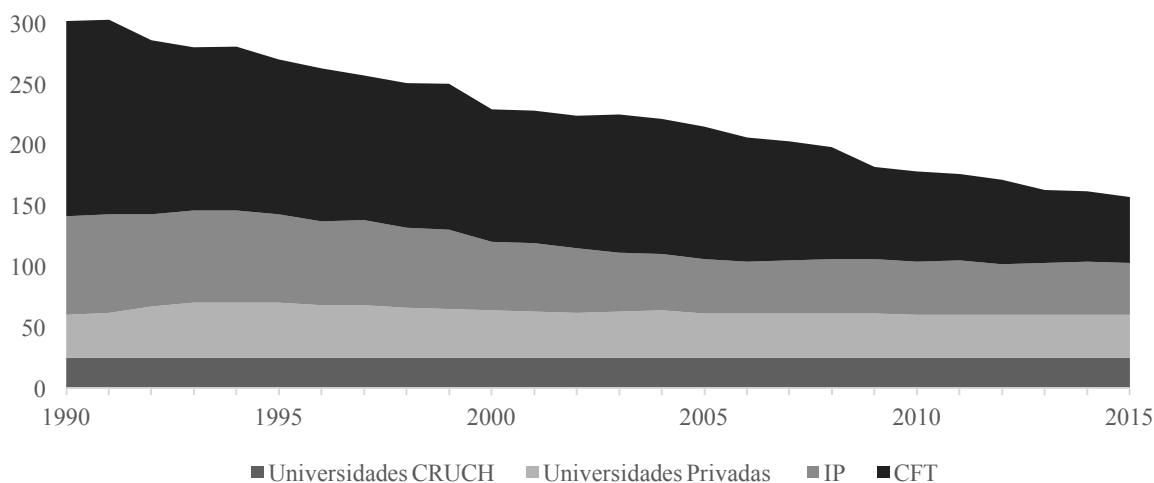
La LOCE determinó la estructura de evaluación en vista del resguardo de la calidad, la cual debía ser llevada a cabo por el Consejo Superior de Educación (CSE, más tarde CNED), el proceso de licenciamiento de una institución⁴⁷ se basa la consistencia entre los medios y los fines declarados por la IES, en tanto se dieran esta podría existir. Dichos procesos sólo se desarrollan una sola vez en la vida de la institución, por ende, luego de su apertura no existía mayor regulación para la IES. Es interesante señalar que, como tal, el resguardo de la calidad de las IES comenzó a problematizarse de manera concreta el año 1999 con el ya desaparecido Consejo Nacional de Acreditación (CNAP) predecesor de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Bajo este marco se aprecia que en los 90 se buscó la proliferación de IES, el rigor académico y el financiamiento público como instrumento regulador, manteniendo la figura de Estado subsidiario con un bajo nivel de intervención en las políticas públicas.

En 1990 las instituciones no universitarias tenían más del 45% del padrón total de estudiantes de la ES, los cuales funcionaban sin aportes estatales directos, como tampoco indirectos (ej. De estas últimas: ayudas estudiantiles). Así el incentivo de poseer instituciones que pudieran lucrar, en base al incremento de la demanda, no fue menor. Esto se expresa en el siguiente gráfico:

⁴⁷ Para más información en torno a estos procesos ver título IV en la LGE

Gráfico 3: Evolución Instituciones Vigentes de Educación Superior 1990 - 2015

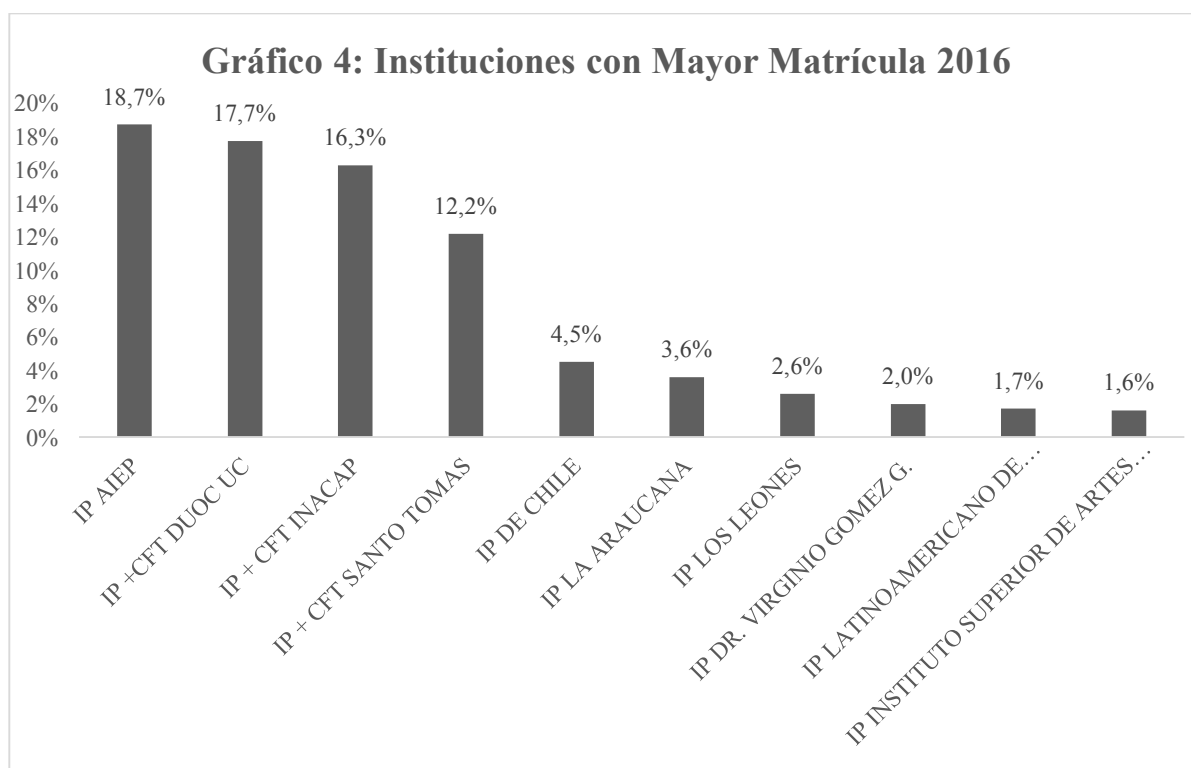


Fuente: Elaboración propia en base a datos SIES, 2015.

Según Salazar & Levi (2015), muchas de ellas no poseían proyectos académicos definidos⁴⁸ y se movilizaban por las demandas del mercado. Bajo esta estructura, lentamente un conjunto de instituciones comenzó a adquirir mayor poder de mercado, aglutinando cada vez más matrícula en la ESTP. Por ende, este gráfico no debe ser mal interpretado, la disminución de los CFT e IP no implicó una baja de Matrícula, por lo menos desde el año 2006. Así, el menor número de IES no universitarias se debió a dos factores, la capacidad de captar alumnos y la viabilidad académica y económica de la institución en los procesos regulatorios (ya sea en los procesos de aseguramiento de la calidad o bajo la competencia propia del mercado)⁴⁹.

⁴⁸ Pero sí lógicamente consistentes, en base a los criterios establecidos por el CSE y luego la CNA.

⁴⁹ Supervisión desarrollada por el Ministerio de Educación; Licenciamiento desarrollado por el Consejo Nacional de Educación (CNED) y Mineduc (que entrega la autonomía al final del proceso) y de Acreditación, elaborado por la CNA.



Fuente: Elaboración propia en base a datos SIES, 2015

Sin embargo, durante los años 90 y hasta el año 2005⁵⁰ las políticas de financiamiento estuvieron centradas en el sistema universitario, lo que limitó el desarrollo de este sector, (tal como se observa en el Gráfico 5) y fortaleció al sistema universitario.

La LOCE actuó eficientemente como una ley de amarre. El quórum para modificarla era elevado, al ser una ley orgánica, lo que permitió asegurar la libertad de las nuevas instituciones, en especial las entidades privadas, junto con resguardar la facultad de lucrar en las instituciones no universitarias. Durante la llamada “Revolución Pingüina” se generó una nueva ley que reemplazó a la LOCE, sin embargo, la normativa relativa a la ES se mantuvo incólume debido a que los artículos para este tipo de formación fueron refundidos.

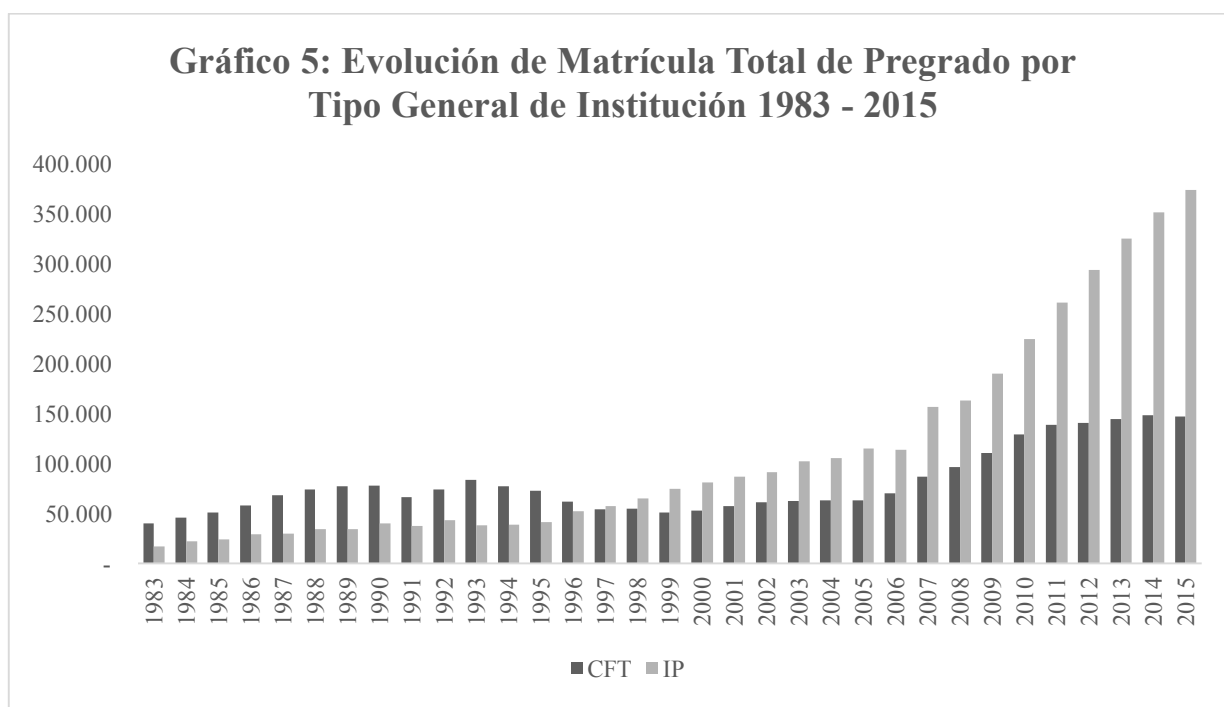
Como ya fue mencionado, la estructura de financiamiento no varió en demasía. Durante los años 90 se generaron fondos competitivos que beneficiaron principalmente al sistema universitario. En la actualidad ha existido una variación en torno a esta medida, principalmente gracias a aportes indirectos enmarcados en becas y créditos. La Contraloría General de la República, el año 2014, señala:

- Se dispuso de un total de \$1.000.994.905 pesos (M/M).

⁵⁰ Ha de señalarse que para el año 2005 ya existía la Beca Nuevo Milenio, sin embargo, su desarrollo despegó el año 2006.

- De dicho total, un 71,7% fue asignado a financiamiento Estudiantil y un 28,3% a financiamiento a las IES.
- Del total de financiamiento fiscal, un 5,2% fue utilizado en financiamiento estudiantil a personas que cursaban sus estudios en un CFT y un 11,7% a aquellos que cursan sus estudios en IP⁵¹.
- Del total de financiamiento fiscal, el porcentaje de financiamiento a las instituciones es de un 0,2% a los CFT y de un 0,2% a los IP.
- En resumen, un 17,3% del financiamiento fiscal es recibido por el sistema no universitario, un 0,1% por las FF.AA. y de Orden y un 82,6% por el sistema universitario.
- El gasto promedio por estudiante de CFT e IP fue de 893.122, mientras que, por cada estudiante universitario, el Estado entrega \$6.554.992. (cabe señalar que para dicho año la matrícula de CFT e IP representaba casi el 45% de toda la matrícula de pre grado, y atienden al 55% de la población perteneciente a los 5 primeros deciles de ingreso. Las universidades Estatales atienden al 14%, las universidades privadas subvencionadas, pertenecientes al CRUCH llamadas G9, atienden al 10% y las universidades privadas atienden al restante 24%.)

El incremento de la matrícula del sistema es visto como uno de los grandes éxitos del SES, en el caso de los IP y CFT, como se puede colegir de los datos financieros, la introducción de ayudas estudiantiles fue fundamental para el aumento del padrón estudiantil en este sector:



Fuente: Elaboración propia en base a datos SIES, 2015

⁵¹ Del total de recursos fiscales destinados a estudiantes e instituciones de educación superior un 54,7% de los recursos es entregado al financiamiento de los estudiantes universitarios, mientras que un 27,8% es entregado al financiamiento de las instituciones universitarias.

Así se aprecia que un punto central fue la introducción del Crédito con Aval del Estado (CAE) el año 2006 y del desarrollo de la Beca Nuevo Milenio⁵². Como se señaló, desde el año 2006 se observa un crecimiento explosivo del sector no universitario en especial en IP.

Tabla 3: Matrícula Total y Vespertina IP y CFT:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total IP y CFT	242.973	258.773	299.643	352.910	406.401	441.204	476.530	505.559	525.323
Vespertinos IP y CFT	91.450	97.427	114.249	137.519	163.755	186.267	206.520	218.700	225.914
% Vespertinos	37,6%	37,6%	38,1%	39,0%	40,3%	42,2%	43,3%	43,3%	43,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos SIES 2015.

Un sector que se vio beneficiado con estos instrumentos, fue la matrícula vespertina, la cual representa más del 40% del total de estudiantes del sector. El promedio de edad de estos es de 21 años, son personas que estudian y trabajan, con un perfil estudiantil distinto al del sistema universitario. Para el año 2015 significan el 43% del padrón estudiantil de la ESTP.

Tanto la evolución de la matrícula, su concentración en un grupo de instituciones y la estratificación de la educación, segmentándola por nivel socioeconómico, llevó a lo que Brunner y Uribe (2005), denominaron una competencia estratificada. Esto tuvo implicancias en la subdivisión del mercado, pero por sobre todo y en especial para IP y CFT se estableció un piso para su funcionamiento, en pos de resguardar un umbral mínimo de calidad en la provisión, principalmente enfocado en procesos. Esto además se “apalancó” gracias al CAE. El Estado se vio obligado a resguardar el cómo se utilizaban los fondos que recibían las instituciones. El año 2006, y en base a la experiencia de la CNAP que funcionó desde 1999 al 2007, se promulgó la Ley de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, la cual establece un proceso de acreditación de carácter voluntario, vigente a la fecha⁵³.

Esta ley busca asegurar un piso mínimo de funcionamiento en base la acreditación de las IES en un set de dimensiones, proceso determinado por la CNA, siendo obligatorias dos áreas, la de gestión institucional y la docencia de pregrado, y opcionales: docencia de postgrado, investigación y vinculación con el medio (CNA, 2016). Docencia de posgrado e investigación no son atingentes a las instituciones no universitarias debido a la estructura legal (no pueden impartir grados académicos) y a la orientación de la investigación centrada en el espacio universitario.

Este modelo fue diseñado en base a criterios universitarios de corte académico y no responde a cabalidad a las necesidades de la ESTP. Como ejemplo, el Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados, Vertebral – Chile (Vertebral), señaló el año 2014, que el sistema de aseguramiento de la calidad no reconoce las fortalezas y debilidades que le son propias de este sector, como la vinculación con el sector productivo, y son castigados por criterios no pertinentes a este tipo de formación. A modo de ejemplo se señalarán dos casos:

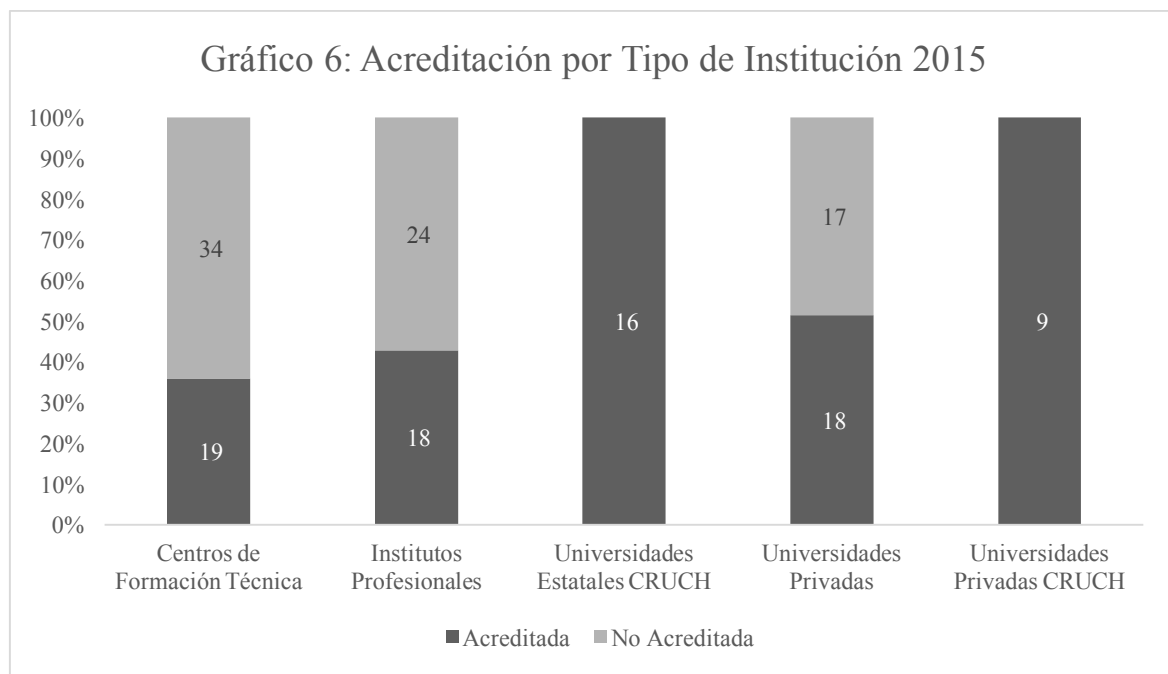
⁵² La Beca Nuevo Milenio es un beneficio entregado solo a estudiantes de TNS el cual está orientado a entregar un apoyo económico para el pago de aranceles. El año 2015, según datos del SIES, benefició a 170.000 personas.

⁵³ Ley N° 20.129

- Se solicitan docentes jornada completa: debido a la vinculación con el mundo del trabajo, los docentes más valorados son aquellos que mantienen su puesto de trabajo en el sector productivo, es decir, aún se desempeñan laboralmente en él. Esto implica que no se buscan docentes con jornada completa. De tenerlos, debido a una potencial desactualización, perjudica la calidad y la pertinencia de la provisión.
- Se solicitan docentes con postgrado: más relevante que el postgrado es la experiencia laboral del docente, siguiendo la línea anterior se castiga a la institución por elementos propios de los propósitos de la ESTP ya mencionados en el punto anterior.

Aun así, no ha de desconocerse el avance del sistema y como estas IES han avanzado en este campo, destacándose (SIES, 2015):

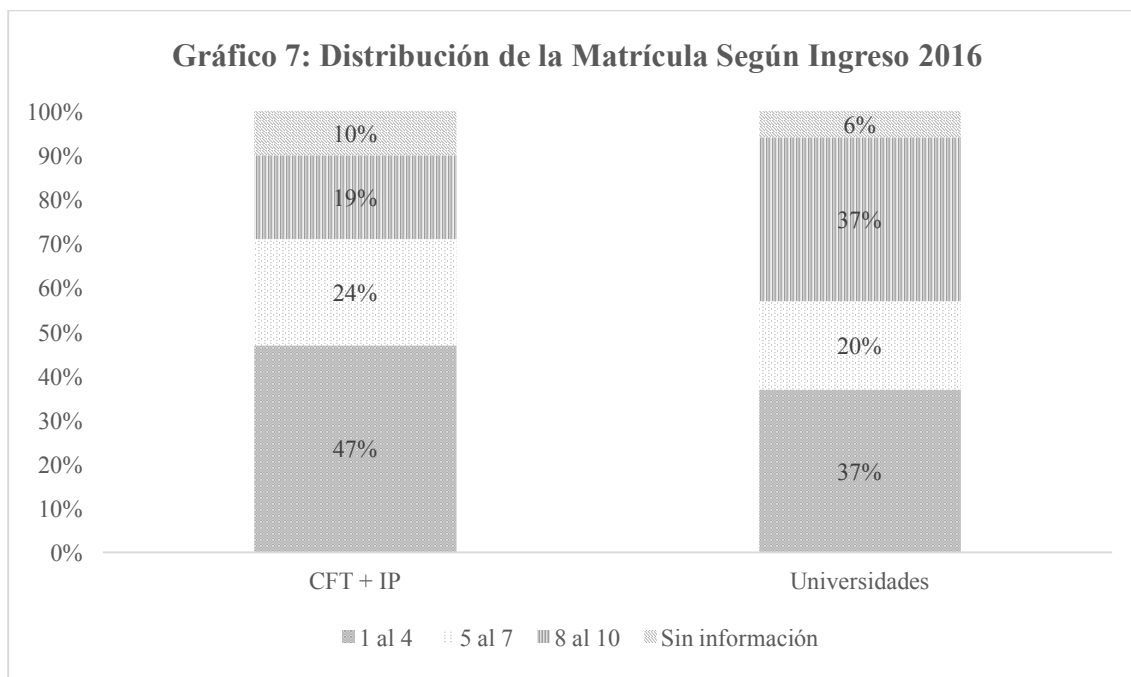
- El 87% de los estudiantes del sector Universitario estudian en instituciones acreditadas (porcentaje casi idéntico al de las universidades con un 88% que se encuentran en la misma condición)
- Los IP y CFT poseen un mayor porcentaje de carreras de pregrado acreditadas: 89% en CFT, un 83% en IP versus un 75% en universidades.
- 36 CFT son autónomos y de estos 19 se encuentran acreditados.
- 35 IP son autónomos, de los cuales 18 están acreditados.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la CNA, 2015

De esta forma, al asociar acreditación con entrega de recursos y NSE de los estudiantes se observa que:

- Hay menos instituciones no universitarias acreditadas, no obstante, es elevada la concentración de la matrícula en aquellas que están acreditadas.
- Los estudiantes de CFT e IP son más vulnerables que los estudiantes universitarios⁵⁴:



Fuente: Mineduc en base a datos SIES, 2016

- Los estudiantes de CFT e IP reciben menos apoyo del Estado: el año 2015, según contraloría, sólo un 15,1% del total del presupuesto del Estado para ES fue entregado a IES no universitarias y sus estudiantes, el resto fue entregado al sistema universitario⁵⁵.
- Debido a los puntos anteriores, los aranceles promedio de este tipo de IES son menores que los de las universidades (a menor acreditación, menor arancel):

⁵⁴ Asignación de nivel socioeconómico en base a información del Registro Social de Hogares de MDS, Formulario Único de Acreditación Socioeconómica de Mineduc e Información del establecimiento de origen.

⁵⁵ Ha de recordarse que los CFT e IP representan el 45% de la matrícula del sistema y atienden a estudiantes más vulnerables. El Estado invierte menos en este tipo de estudiantes.

Tabla 4: Arancel promedio por tipo de institución, en pesos del año 2015

Tipo de Institución	Promedio Arancel	Coefficiente de Variación	Mínimo	Máximo
CFT	\$1.085.595	46,4%	\$540.000	\$4.000.000
IP	\$1.507.122	47,7%	\$824.857	\$3.738.357
Universidades Estatales CRUCH	\$2.451.811	26,3%	\$1.402.789	\$4.025.448
Universidades Privadas	\$2.447.246	32,0%	\$1.235.036	\$4.613.529
Universidades Privadas CRUCH	\$2.355.821	38,9%	\$1.303.837	\$4.118.679
Total general	\$1.722.069	51,7%		

Fuente: Elaboración propia en base a SIES 2015.

Al analizar un nuevo conjunto de componentes: [matricula+ vulnerabilidad+ acreditación], se aprecia el surgimiento de la deserción como un nuevo elemento a destacar:

Tabla 5: Porcentaje de retención por tipo de institución, acreditación y lucro

Tipo de Institución	Acreditada		No Acreditada		Total general
	Con fines de lucro	Sin fines de lucro	Con fines de lucro	Sin fines de lucro	
CFT	63,0%	68,6%	54,5%	51,8%	57,9%
IP	61,4%	71,7%	57,5%	66,3%	61,2%
Universidades Estatales CRUCH		80,8%			80,8%
Universidades Privadas		78,6%		58,5%	68,8%
Universidades Privadas CRUCH		82,3%			82,3%
Total general	62,2%	78,8%	55,6%	58,6%	65,4%

Fuente: Elaboración propia en base a SIES 2015.

Las instituciones no-universitarias poseen mayores tasas de desertores, superior al 30%, superiores al promedio del sistema, concomitantemente atienden a más población vulnerable y su padrón estudiantil es heterogéneo en términos de composición etaria y diversificado en términos de su jornada de estudio (presencial, vespertina, semi-presencial y a distancia). Este es un punto crítico del sistema a ser desarrollado. No existen políticas públicas masivas orientadas a este sentido.

Finalmente ha de señalarse que la titulación de pregrado en ES, el presente año 2016, por primera vez se superó a la universitaria (98.846 vs 89.176; SIES, 2016)

En conclusión, se destaca que en los últimos 26 años, existen dos leyes de relevancia atingentes a la ESTP, a saber: la ley de acreditación y la del CAE), y un instrumento focalizado de política

pública para financiar estudios de pre grado, la Beca Nuevo Milenio (BNM), sin embargo, no se aprecia un enfoque sectorial en torno a este tema.⁵⁶

5.6 Resumen de acciones y ámbitos de decisión, elementos adicionales

Los apartados anteriores permiten colegir las siguientes afirmaciones:

- No se han desarrollado políticas públicas específicamente orientadas a la ESTP.
- El Estado centró su actuar en la creación de políticas públicas orientadas al desarrollo de las universidades y sus actividades dominantes: buscó el aumento de su padrón estudiantil (orientación masiva del sistema), formación de tipo académica e investigación, unido a la entrega de financiamiento a un grupo de instituciones (en específico al CRUCH).
- La ESTP y sus principales proveedores no fueron por lo menos hasta el año 2006 objeto de políticas de fuerte impacto, con la introducción del CAE y el desarrollo de la BNM, donde la ley de aseguramiento de la calidad para la Educación Superior fue implementada como mecanismo de control respecto a la entrega de recursos del Estado para con este beneficio estudiantil.

En este marco, el CAE el cual se considerará como el punto de inflexión que permitió el reordenamiento del mercado de la ES. La expansión de la matrícula de pregrado del SES se debe principalmente al acceso a financiamiento por parte de un grupo de estudiantes marginados por el sistema en base a tres elementos:

- No poseen recursos económicos propios ni tienen acceso a medios para costear una carrera de ES (barrera de entrada 1)
- La PSU, utilizada por las instituciones CRUCH y otras universidades adheridas al Sistema Único de Admisión (SUA), limitaba el ingreso de personas de menor nivel socioeconómico (menor capital social y cultural; barrera de entrada 2).
- Lo que permitió que el SES desarrollara Universidades, IP y CFT con diversos precios ofertados, que se adueñaron de nichos de mercado, segmentando a la población en base a su capacidad de pago (Brunner y Uribe, 2006).

El primer punto es fundamental para el caso de las carreras ESTP y las instituciones no universitarias. Como se observó en el gráfico 5, el crecimiento de la matrícula de IP y CFT se produce luego de la entrada en funcionamiento de este instrumento de financiamiento estudiantil. La ESTP es un sistema abierto, entendido como la no selectividad en sus procesos de admisión, generó un efecto no esperado en la política pública en referencia a las instituciones no universitarias, ya que permitió:

⁵⁶ Si se pueden destacar incentivos como un MCESUP3 para ESTP y becas específicas para TP, de carácter marginal versus la Beca Nuevo Milenio.

- La concentración de la matrícula en un grupo reducido de instituciones.⁵⁷
- Le otorgó visibilidad a un sistema que usualmente había quedado en segundo plano.
- Aumentaron sustantivamente los ingresos percibidos por las instituciones.
- Entregándole una cuota de poder de mercado (45% del total de la matrícula de pregrado de ES; SIES, 2015).

Es así que el año 2013 se organiza "Vertebral Chile", organización que agrupa a los IP y CFT acreditados, su nacimiento no ha sido analizado en el contexto de la política pública, pero en un sistema de ES donde los recursos adquiridos dependen de la cantidad de alumnos en cada institución, surgen cuatro grandes proveedores en el sistema de ES no universitario (señalados en el gráfico 4):

- INACAP (IP y CFT)
- AIEP (IP)
- DUOC-UC (IP y CFT)
- Santo Tomás (IP y CFT)

Sin embargo, el CAE es uno de los puntos que propició el movimiento estudiantil del año 2011 y con ello el actual proceso de reforma a la ES. Su diseño original, de tipo hipotecario, con una tasa de interés que permite recuperar el monto entregado junto a una gestión del crédito realizado por instituciones financieras, llevó a que sin importar si el egresado de la ES estuviera empleado, el crédito fuera ejecutado, junto a que el total del monto adeudado fuera mayor al de la deuda contraída. (Larraín & Zurita, 2006; Donoso, 2008).

Lo expuesto, junto al caso de la Universidad del Mar, mostró las falencias del sistema de aseguramiento de la calidad para la ES, y al ciclo estacionario de marchas ligadas a la asignación de créditos y pases escolares, condujo al fortalecimiento del movimiento Estudiantil, a exigir fin al lucro, educación pública y de calidad.

Es desde este espacio que se dará inicio la segunda fase de la problematización, referida al objetivo sustantivo presente documento.⁵⁸

5.7 Condición de los actores antes del proceso de reforma

Previo a la revisión de los contenidos propios del proceso de Reforma de la ES y en específico al rol del Estado para con la ESTP, se hace necesario resituar el espacio de las corrientes múltiples a la luz de los antecedentes presentados.

⁵⁷ Al examinar a los controladores de estas IES se aprecia que el grupo es aún más reducido. Como ejemplo, la Pontificia Universidad Católica de Chile, controla a través de su corporación tanto el CFT como el IP DUOC.

⁵⁸ Hasta el momento la corriente de problemas muestra que las opciones de los hacedores de políticas públicas han estado en el espacio de la no decisión, en un espacio donde el sector universitario domina el espacio cultural.

Se trata de un punto fundamental para enmarcar el espacio de construcción de políticas públicas en ES y su implicancia en el espacio de la corriente de problemas. Hasta antes del año 2013, en base a los contenidos ya presentados, se observa que con excepción al año 2006, la ESTP prácticamente no fue objeto de políticas públicas específicas, sino que fueron beneficiarios indirectos o impactos de externalidades positivas de políticas, acciones⁵⁹ y programas mentados para el desarrollo del espacio académico universitario.

Esto no implicó que la ESTP no se desarrollara, bajo una opción propia, o generara una misión, espacios formativos y culturas institucionales, estudiantiles entre otras, ya que es una condición necesaria para que una organización perdure y sobreviva en el tiempo, sin embargo, esto se dio bajo el alero de la LOCE y de los DFL específicos para su funcionamiento, en un espacio de no decisión en la política pública que le permitió auto gestionarse bajo un espacio de mínima intervención del Estado.

Es por ello que una explicación plausible es que los distintos hacedores de políticas públicas pudieron enfrentar alternativas de soluciones a problemas que no fueran pertinentes o específicas para la ESTP, y decantaron por modos alternativos de acción, a veces complementarios o no a sus fines, esta es una de las alternativas.⁶⁰

Para la cultura universitaria, enmarcada en la asesoría de Vogueli expuesta en secciones anteriores, el rol del Estado y el del CRUCH muestran que prácticamente por cuatro décadas ha existido una primacía de la cultura universitaria, lo que lleva a que los distintos grupos de interés eviten ciertas discrepancias o situaciones tensionantes, consideradas como injustas, y se conviertan en problemas que impelen a los distintos actores a desarrollar una acción (Bachrach & Baratz, 1963). En consecuencia, en el espacio del comportamiento de los actores -la primera línea de análisis temporal de la corriente de actores- podemos concluir lo siguiente:

- I. El Estado: durante los años 80 se erigió como un actor con poder, autoridad e influencia en el SES. El desarrollo de la reforma lo transformó en una figura de autoridad debido a:
 - La reducción del tamaño del Estado y la liberalización y desregulación del espacio del SES, redujo la cantidad de herramientas existentes para su ejercicio del poder (el principal regulador es el mercado), volviéndose principalmente una figura de autoridad con mecanismos de política basados en la entrega de incentivos, los cuales se implementan sobre una negociación con otros actores.

⁵⁹ Se puede considerar la Beca Nuevo Milenio, pero es una acción aislada, dentro de un amplio de espacio de beneficios estudiantiles preferentemente universitarios.

⁶⁰ Esta no es la opinión del autor, más bien las estructuras de poder y autoridad no facilitaron dicho evento.

- La constitución de su cuerpo directivo, principalmente del jefe de la DIVESUP, ha estado conformado predominantemente por académicos provenientes de universidades tradicionales.⁶¹
- II. CRUCH: Luego de ser intervenido en el año 73 por agentes de la dictadura, en democracia se ha mantenido como el principal actor del SES, primero como un actor que ejerce influencia, para luego entablar relaciones de poder con el Estado:
- Su influencia está dada por ser un actor legalmente constituido y que posee participación del Estado mediante la presidencia del CRUCH (Ley N° 11.575).
 - Miembros de sus instituciones, generalmente, son designados como jefes de la DIVESUP.
 - Muchos de los principales cargos empresariales y del Estado (poder ejecutivo, Legislativo y Judicial) están desempeñados por graduados de las universidades tradicionales (CRUCH)
 - Sus instituciones y estudiantes, son los principales beneficiarios de las políticas públicas para la ES, recibiendo más del 80% de los recursos del Estado (Contraloría, 2015).
 - Detenta poder en tanto es capaz de “amenazar” al resto de los actores del sistema en base a su constructo simbólico y de mercado que detenta (relaciones con grupos de interés como la iglesia, masonería, partidos políticos y hacedores de políticas públicas).
- III. Estudiantes y sus familias: Desde el año 2006 han actuado principalmente como un actor que capitalizó su actuar en base al ejercicio de la fuerza (Donoso & Donoso, 2009) llegando a reformularse hacia principios del año 2013, racionalizando su actuar en base al posicionamiento de sus demandas en la agenda de Gobierno: se transformaron en un actor que realizó una acción racionalmente mentada en el uso de la fuerza volcándolo hacia el ejercicio del poder. Los estudiantes y sus familias movilizadas, pertenecen principalmente al sistema universitario, mas no a la ESTP. Actualmente, en la Confech existe sólo un representante de una institución no universitaria, perteneciente a la sede de Copiapó del IP Santo Tomás.
- IV. Instituciones No Universitarias / Vertebral Chile: Hasta antes del año 2013 su nivel de influencia era bajo, luego de constituirse como Vertebral, su rol se orientará al proceso de reforma. De manera específica se plantea la idea de que el actuar de sus controladores se benefició de la no-acción por parte del Estado. Ello se tradujo en que les permitió crecer sin regulaciones específicas, obtener ganancias de su funcionamiento amparadas bajo el marco legal existente (a la fecha no se sabe si hay ganancias sobre normales). El programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet llevó a que estos actores decidieran organizarse en un gremio.

⁶¹ A modo de ejemplo, durante el gobierno de Sebastián Piñera, el jefe DIVESUP provenía de la Universidad Católica, su sucesor en el gobierno de Michelle Bachelet proviene de la Universidad de Chile. La reemplazante de este último, provenía de otro agente público, pero con lazos con la Universidad Católica (egresada).

Si bien existen otras asociaciones gremiales, su posicionamiento en el esquema de relaciones es marginal (ej. CFT CRUCH⁶² o CONIFOS, que agrupa principalmente a IES no universitarias creadas con anterioridad a 1990). Este breve mapa de actores es el punto de partida para analizar el actuar del Estado en el proceso de Reforma.

5.8 Reforma al Sistema de Educación Superior

Como fue señalado, la estructura del SES se basa en un espacio desregulado, con primacía del mercado, donde el Estado actúa principalmente entregando incentivos monetarios. Este modelo centrado en un enfoque neoliberal, creó las bases para la segmentación del sistema terciario, generando una estructura de educación estratificada en base a la clase y las habilidades del sujeto (Whitty, 2002), donde la desigualdad aumentó (como ejemplo, las denominadas "universidades cota mil"⁶³) y el costo monetario es traspasado a los estudiantes, lo que situó a Chile como uno de los países SES con aranceles más elevados en la OCDE, solamente superado por Corea del Sur.⁶⁴

Ante este espacio se teorizó (Donoso y Dragnic, 2015) que parte de los desafíos de la ES se enmarcan en el sentido social y económico, el subsecuente impacto de la educación en las personas y como estas, como clientes o agentes sociales, han visto insatisfechas sus demandas. Es frente a este marco que el año 2010 los estudiantes secundarios y universitarios lograron movilizar parte importante de la sociedad: padres, apoderados, docentes, organizaciones sociales, líderes de opinión entre otros, a partir de la consigna de educación gratuita, de calidad y sin lucro.

Así se instaló en la agenda pública la discusión respecto de la idoneidad del dispositivo educativo y social; no es de extrañar que el programa de Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet hiciera fuertes alusiones a la justicia y a la equidad. Este movimiento logró aprovechar una ventana de oportunidad, levantó un problema, el cual fue considerado por los actores y situó una solución cristalizada en una promesa de gobierno que comenzó a ser desarrollada como uno de sus focos principales de acción, a ser la reforma al SES.

5.8.1 Estructura ministerial y grupos de interés

En el organigrama del MINEDUC, han de destacarse dos de sus divisiones relacionadas con la ETP. La primera es la División de Educación General, la cual trabaja sobre la educación primaria y la educación secundaria, tanto de niños, jóvenes como de adultos; la segunda es la DIVESUP la cual versa su actuar sobre la educación terciaria. Respecto a la ESTP ha existido una condición de desafección en la estructura ministerial:

⁶² A pesar de que sus controladores son universidades del CRUCH estas IES pueden lucrar, por lo que son entendidas como instituciones privadas. Su matrícula es marginal en el sistema.

⁶³ Aquellas IES ubicadas en los barrios de mayor poder adquisitivo.

⁶⁴ Comparación corregida por poder de paridad de compra.

- La creación de unidades o programas relativos a la ETP ha sido contingente a cada gobierno.
 - Históricamente, en contadas ocasiones la DIVESUP ha desarrollado equipos de hacedores de políticas públicas de competencia para con la ESTP.
- **De la constitución de los equipos Ministeriales**

Al inicio del segundo período de la presidenta Michelle Bachelet, la jefatura de la DIVESUP recayó en un académico de la Universidad de Chile, el cual conformó un equipo de reforma compuesto principalmente por profesionales pertenecientes a grupos afines a los movimientos estudiantiles reivindicativos del proceso de reforma:

- Izquierda Autónoma
- Partido Comunista
- Revolución Democrática

Una característica específica de este grupo de hacedores de políticas era su juventud y filiación activa al proceso de reforma. Ninguno de los miembros de este equipo poseía experiencia en el tratamiento de la ESTP.

Ante dicha situación se promulga un decreto que reconstituye y resignifica una unidad generada por la Presidenta Michelle Bachelet durante su primer Mandato, a saber, la Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional (SEFTP), equipo de asesores que actúa como unidad de servicio tanto para la formación en oficios, la EMTP y la ESTP. Este equipo, que no pertenece a la estructura formal del ministerio, entrega insumos de política a las divisiones, programas y unidades del Ministerio, pero no tiene potestad para implementar ni definir políticas sectoriales.

Las minutas de dicho período sólo permiten apreciar relaciones con ministerios políticos, pero no con aquellos de tipo sectorial. Tampoco con otros actores pertenecientes al sistema educativo como el CNED y la CNA.

- **De la asociación gremial Vertebral**

Este Consejo de IP y CFT está conformado íntegramente por IES privadas, al igual que todas las IES no Universitarias. Su posición inicial fue señalada en julio del año 2014 en el documento “Re-fortaleciendo la Educación Superior Técnico Profesional: Bases para una estrategia de Desarrollo 2014 – 2024” y en sus declaraciones públicas. Su mayor punto de conflicto, en este período, se encuentra en la estructura de financiamiento enmarcado en el fin al lucro y la gratuidad, debido a que cambia el marco legal al cual estaban sujetas desde 1981, donde estas IES podían lucrar y por lo tanto retirar utilidades, lo que es un cambio radical en el sistema, a su vez la gratuidad los

tensiona en tanto la figura de IES que lucra les impediría acceder a la gratuidad y por lo tanto sus estudiantes no serían objeto de esta.

- **De otros actores**

Tanto CRUCH, como los estudiantiles universitarios partidos políticos y Centros de Pensamiento y de Estudio, manifiestan sus puntos en torno a la reforma. Ha de destacarse que los centros de relevancia para la discusión de la ESTP son Educación 2020 y Espacio Público.

5.8.2 Los primeros años: 2014-2015, antecedentes estructurales

- Al analizar los documentos técnicos iniciales, correspondientes al año 2014, se pueden concluir los siguientes elementos:
 - Las propuestas técnicas desarrolladas durante dicho año consideran solamente al sistema universitario o en su defecto, traspasan modelos propios de las universidades a CFT e IP, tales como su estructura de gobierno y sistemas de selección y admisión (Chile¹, 2014; Chile 2014²; Chile, 2014³; Chile, 2014⁴).
 - Los equipos de asesores están compuestos, principalmente, por expertos universitarios en temas de aseguramiento de la calidad y financiamiento.
 - El tema que genera una mayor presión técnica es la estructura de financiamiento del sistema, centrado en teoría de precios, ya que se tiene como objetivo generar el mecanismo que permita asignar la gratuidad
 - El instrumento Marco de Cualificaciones para la Educación Superior, desarrollado por el Departamento de Financiamiento Institucional de DIVESUP logró posicionarse como uno de los instrumentos a ser incluidos en la reforma. Este fue debatido con la colaboración de académicos con experiencia previa en proyectos MECESUP (Chile², 2014).

Los elementos transversales observados luego del proceso de análisis documental, que incluye textos gubernamentales y artículos en medios de prensa escrita para el primer año de gobierno son los siguientes:

- Durante el año 2014 actores pertenecientes al espacio de la ESTP, estudiantes, rectores y docentes no alcanzaron figuración relevante. Ha de destacarse la columna publicada el 13 de febrero de dicho año, en el diario La Tercera, escrita por Mario Waissbluth (2014) cual relevó la importancia de esta modalidad educativa. Sin embargo, dicha postura no logró posicionarse en la agenda pública, como tampoco en la de gobierno.
- Los equipos ministeriales se redujeron, asesores dejaron sus equipos y se desarrolló un período de claustro al interior del ministerio, donde los hacedores de políticas públicas que permanecieron en Mineduc no establecieron reuniones de trabajo conjuntas con los grupos de interés del SES. Al examinar la agenda de medios, se aprecia que grupos como CRUCH,

Confech y representantes de partidos políticos solicitaron ser contemplados en las discusiones técnicas, sin embargo, sólo se desarrollaron reuniones expositivas de las líneas ministeriales (Sepúlveda, 2016; Moreno¹, 2014; Moreno, 2014; Ramírez, 2014; EMOL, 2014)

- Durante este período la entrega del proyecto de ley se aplaza a marzo del año 2015.
- Al analizar los documentos y referencias existentes para el año 2015 se aprecia lo que temas referidos a la ESTP comienzan a relevarse en la agenda pública y a ser concebidos en la agenda de gobierno en base a los siguientes condicionantes:

En el contexto del desarrollo de esta política, existen tres hechos de la Agenda Pública y de Gobierno que afectarán el desarrollo de la labor de DIVESUP (sectorial):

- a. *El desarrollo de la ley de inclusión y de la ley de carrera docente*: otras políticas que son parte de la agenda de gobierno, como la ley de inclusión, implicaron una fuerte tensión respecto a la cantidad de recursos necesarios para desarrollar una reforma al SES, lo que lleva a cuestionar la capacidad del Estado para satisfacer el cúmulo de acciones estipuladas en cada una de las leyes. Estas “dudas” comenzaron a gestarse a comienzos del año 2015 (Bloomberg, 2015)
- b. *Caso Caval*: en febrero del año 2015 la revista *Qué Pasa* publica un artículo en el cual acusa a la nuera y al hijo de la presidenta de tráfico de influencias. Este caso ha sido sindicado, por los medios y formadores de opinión, como el principal punto de inflexión (Sallaberry, 2015; Díaz, 2016) política del gobierno de Michelle Bachelet. Esto llevó a que se diera más énfasis a la agenda educación en especial en vísperas del 21 de mayo de dicho año (Cooperativa.cl¹. 2015).
- c. Mensaje 21 de mayo: La Presidenta durante el discurso del 21 de mayo, anuncia gratuidad en la ES para el año 2016 para todas las universidades del CRUCH, Universidades privadas, CFT e IP que no tengan fines de lucro y que este acreditadas. Además, menciona el desarrollo del PdL que busca la creación de 15 CFT estatales (Cooperativa.cl¹. 2015).

De los tres elementos señalados el punto a y b delimitan el marco bajo el cual se desarrollará la discusión, a lo largo de ese año. La gratuidad situó como principal eje de la reforma a la estructura de financiamiento de la ES y centró en ella la principal tensión para el desarrollo del PdL. A su vez llevó a que los distintos actores del sistema de ES como el CNED, CRUCH, CUECH, G9, Organización de Federaciones de Educación Superior Privada (OFESUP), Vertebral Chile, Conifos, Alianza por Chile, entre otros, manifestaran su preocupación ante tal anuncio.

La reacción inmediata de las IES privadas fue acusar discriminación en torno a la definición de los criterios para gratuidad, al centrar la entrega del beneficio a una condición de la institución y no a

la vulnerabilidad del estudiante. A su vez, señalaron que no se le reconoce el aporte que realizan a la sociedad a pesar de estar acreditadas (Schüller, 2015).

5.8.3 Las acciones de del Ministerio y la respuesta del Sistema de Educación Superior, alternativas.

El 14 de julio de dicho año, momento en que Mineduc publica el primer y penúltimo documento oficial referido a la reforma a la ES titulado “Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior”, dónde se abriría un período de consulta a las IES.

En dicho período el equipo ministerial sufrió algunas modificaciones. El Ministro de Educación fue reubicado como Ministro Secretario General de la Presidencia y una asesora asumiría como Ministra de Educación. El encargado de la reforma a la ES renuncia a su cargo y asume la encargada del departamento de financiamiento institucional de Mineduc. El Jefe de la DIVESUP se mantuvo en su cargo, así como el resto de los integrantes del equipo de reforma.

El período de Consulta culminó con 11 oficios pertinentes a la ESTP, los cuales entregan comentarios y aprehensiones respecto al documento publicado el 14 de julio:

Tabla 6: IES con comentarios específicos para la ESTP

Asociaciones gremiales e Instituciones de Educación Superior	
Vertebral	<i>Principal Asociación gremial de IES no universitarias. Agrupa el 88% de la matrícula de la ESTP.</i>
Conifos	<i>Asociación gremial de CFT creados con anterioridad a 1990.</i>
CFT – CRUCH	<i>Asociación gremial de IES no universitarias cuyo controlador son universidades pertenecientes al CRUCH.</i>
INACAP	<i>Institución de carácter comprehensiva (está compuesta por un CFT, un IP y una universidad). Es una de las principales formadoras de TNS.</i>
Santo Tomás	<i>Institución de carácter comprehensiva (está compuesta por un CFT, un IP y una universidad). Es una de las principales formadoras de TNS.</i>
DUOC	<i>Instituto Profesional, uno de los principales formadores de PV.</i>
IP AIEP	<i>Instituto Profesional, uno de los principales formadores de PV. Además, es la IES no universitaria de mayor matrícula del sistema.</i>
IP Carlos Casanueva	<i>Instituto Profesional.</i>
IP EATRI	<i>Instituto Profesional.</i>

CFT PROFASOC	<i>Centro de Formación Técnica.</i>
Universidad Técnica Federico Santa María	<i>Universidad con una importante matrícula TNS y PV.</i>
Universidad de Santiago de Chile	<i>Universidad con una importante matrícula TNS y PV.</i>

Fuente: Elaboración propia, 2016

Del análisis de los comentarios se identifica:

- Marco Regulatorio:
 - Las instituciones interpretan la libertad de cátedra como aquella que les otorga la facultad para impulsar libremente sus proyectos, definiendo fines y propósitos propios de la institución. Consideran que el documento atenta contra dicha libertad y que, por lo tanto, lo que señala afecta la libertad de las instituciones.
 - Se plantea el desarrollo de un sistema nacional de ES, este debe saldar la “deuda histórica” con la ESTP, donde esta no quede supeditada a las universidades y tenga igualdad de trato con el Estado (elemento que no se refleja en el documento).
 - En la misma línea del punto anterior, las IES no universitarias critican que las universidades puedan entregar el título TNS y la diferencia entre profesional con y sin licenciatura. La reforma no aborda la estructura de títulos y grados. Unido a esto se critica la duración mínima de una carrera TNS a ser de 1600 clases, estipulado en la LOCE, ya que no corresponde a una unidad de carga académica válida.
 - Respecto a la noción de IES con fines de lucro, 8 actores se manifestaron en torno a esta área, señalando que parece contraproducente que el mismo Estado castigue el fin de lucro (en el espacio de la gratuidad) cuando el marco legal lo permite, en particular cuando no hay evidencia de que tener fines de lucro implique que una institución no universitaria sea de menor calidad (Sepúlveda, 2016).⁶⁵
Además, señalan que prohibir el lucro para todas las IES atenta contra la libertad existente de las IES no universitarias.
 - Respecto a la acreditación preguntan: de no acreditarse ¿la institución debe cerrar?

⁶⁵ Un elemento que podría determinar esta situación es el proceso de cierre de la Universidad del Mar la actual abrió la discusión entre el lucro y la calidad, en especial debido a que la institución cometió una serie de actos ilegales. Las pruebas de cómo lucraron los dueños de la universidad del mar (Sepúlveda, 2016).

- Sistema de Acceso:
 - En tanto el sistema único de admisión no se ha especificado y pueda estar regido bajo criterios universitarios que no son pertinentes para la ESTP, las IES se manifiestan en contra.

- Aseguramiento de la Calidad:
 - Solo dos de los actores señalan no estar de acuerdo con que exista un proceso obligatorio.
 - Critican la propuesta en tanto ha de tratar de aislar lo más posible el rol punitivo del de mejora. El documento se centra en el “castigo” por ende distorsiona el proceso de mejora.
 - Se señala que la acreditación integral posee problemas en términos de tiempo, peso sobre las instituciones y de costos para el Estado, los cuales serían elevados y metodológicamente inaplicables.
 - Valoran la reformulación de un sistema de información y la creación de una nueva institucionalidad.

- Financiamiento
 - Las IES especifican que debido a que se plantea gratuidad por medio de un arancel de referencia, ha de estimarse un monto de financiamiento basal que cubra la diferencia entre el arancel real y el de referencia.⁶⁶
 - Se considera que la caracterización de las IES y las especificidades del panel técnico que establezca los aranceles será crucial para la sobrevivencia de estas.
 - Sugieren que se ha de profundizar y mejorar el sistema de créditos y becas, ya que estas permiten mejorar la cobertura y reforzar la noción del acceso a la educación como un derecho social.
 - Los requisitos de gratuidad dejarán a cerca del 80% del total de estudiantes del sistema no universitario sin gratuidad, paradigmático cuando este tipo de IES concentran a la población más vulnerable.
 - La prohibición de realizar acciones con empresas relacionadas puede romper el vínculo con el sector productivo, lo cual atenta contra los fines de las instituciones. Más que prohibir se ha de buscar una regulación a este (como ejemplo INACAP es controlado por la

⁶⁶ Una IES define año a año, sin considerar los montos de matrícula, un monto que será cobrado al estudiante, dicho monto se denomina Arancel Real. En contrapartida Mineduc, todos los años, fija un valor para cada carrera, que generalmente es menor al arancel real, llamado arancel de referencia; este es definido en base a, indicadores como calidad docente, tasas de titulación y retención de cada programa. Uno de sus usos principales es determinar el monto a ser financiado por las becas y créditos entregados por el Estado. (Becas y Créditos, 2016) En la actualidad parte importante de las carreras presentan brechas, lo que implica que el estudiante y su familia deben cubrir el remanente entre el arancel real y de referencia.

Confederación para la Producción y el Comercio, por ende, no podría relacionarse con sus integrantes).

- Se plantea que no puede regularse la estructura de gobierno de las IES a la manera universitaria, la cultura estudiantil y docente de un CFT es distinta a la universitaria, así, la propuesta realizada no es pertinente. Esto sobre la base de los siguientes argumentos:

El primero se basa en el cuerpo docente, debido a que debe estar vinculado con el mundo del trabajo, en pos de mantenerse actualizados, sus contratos son generalmente de tipo de parcial lo cual es deseable en pos de mantener la calidad y la pertinencia de la formación. La estructura colegiada en la estructura de gobierno con docentes que pueden tener una baja vinculación con la IES puede ser riesgosa y requiere de otras estructuras.

El segundo está radicado en que, culturalmente, las IES no universitarias no poseen cuerpos estudiantiles sólidos. Si bien no existen estudios, se puede hipotetizar que es en base a los costos de oportunidad de los estudiantes, los cuales estudian y trabajan, por lo que los desarrollos de las actividades extracurriculares son reducidos. Además, en las carreras TNS, que usualmente duran 4 semestres los estudiantes no alcanzan a vincularse en estructuras de gobierno.

Finalmente, la estructura de gobierno de estas instituciones suele ser “corta” de tipo gerencial donde el directorio suele poseer más atribuciones que el sistema universitario.

Más allá del grado de adhesión que susciten las afirmaciones expuestas, el documento dejó en evidencia diferencias de difícil conciliación en gran parte de los temas tratados, decantando en una fuerte oposición. Se considera que la cultura actual del sistema no es reconocida, como tampoco se vislumbra su futuro desarrollo.

- De la Gratuidad

A la luz de este documento y de la declaración del 21 de mayo Mineduc comenzó a trabajar con los CFT e IP acreditados y sin fines de lucro que podrían acceder a gratuidad:

- CFT-IP DUOC UC
- Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux
- CFT ENAC
- Instituto Nacional del Fútbol
- CFT CEDUC- UCN
- IP Agrario Adolfo Mathei

Con estas IES se trabajó en pos de generar un sistema de admisión para la asignación de la gratuidad. Existió un punto sensible que radica en seleccionar o no a los postulantes. Las IES deseaban mantener el esquema de orden de llegada, con una asignación por la caracterización socioeconómica del estudiante mediante el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), sin embargo, los técnicos de Mineduc consideraban que esa medida era insuficiente y se requería una prueba y/o criterios de selección para que los postulantes más aptos académicamente ingresaran, para luego priorizar (lo que contravenía los fines de la ESTP). En agosto de dicho año

DUOC UC propuso un sistema basado en la caracterización del estudiante para el proceso de admisión (Muñoz, 2015).

Durante el proceso de discusión del presupuesto y ante la inexistencia de una nueva ley de financiamiento para la ES el gobierno decidió financiar la gratuidad mediante glosa presupuestaria. En sus criterios se establece que podrán optar a gratuidad todas las IES CRUCH y las IES que posean 4 años de acreditación y no posean fines de lucro. Esto generó el primer impasse, ya que el Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux se enteró por medios de comunicación impresos, luego de trabajar durante meses en el proceso de gratuidad, que sus estudiantes no serían objeto de dicho beneficio (posee 3 años de acreditación). El segundo provino de la Alianza por Chile que elevó un recurso al Tribunal Constitucional para impugnar la glosa presupuestaria debido a que discriminaba arbitrariamente a los estudiantes vulnerables de las IES que no cumplían con parte de los criterios establecidos por Mineduc.

El Tribunal declaró inconstitucional los criterios de selección de las IES para que sus estudiantes accedan a gratuidad (respecto a dejar afuera a IES acreditadas privadas y que puedan tener fines de lucro) pues lo relevantes son los estudiantes, sin embargo, señaló que la gratuidad podía ser financiada por glosa presupuestaria (Salazar, 2015). Frente a ello, el 22 de diciembre, luego de un proceso de negociaciones, se decidió excluir a todos los CFT e IP (subsecuentemente a sus estudiantes) del proceso de gratuidad. Nuevamente las IES no universitarias que participaron del proceso de negociaciones se enteraron por los medios de comunicación de su exclusión del proceso (Cooperativa.cl 2015; El Mercurio, 2015). Como compensación, Mineduc aumentó el número de beneficiarios en base a un rediseño de la BNM.

El 15 de noviembre de dicho año ingresa un PdL que busca facilitar la transformación de IP y CFT conformados como sociedades con fines de lucro a sin fines de lucro. El proyecto sufrió un fuerte rechazo, no porque no hubiera IES dispuestas a transformarse (Ej. CFT San Agustín de Talca), sino que su diseño no satisfizo a los distintos actores, en especial debido a que no resolvía temas fundamentales para las IES como la mantención de su autonomía, la acreditación, y el traspaso de bienes inmuebles toda vez que el controlador no quisiera donarlos a la nueva institución (Muñoz, 2016).

Como antecedente final Bloomberg (2015) señaló que, según sus estimaciones, el Estado chileno no poseería suficientes recursos para financiar la ley de carrera docente, inclusión, ES y Nueva Educación Pública. Esto, junto a que, de ingresar todo el potencial de estudiantes de los CFT e IP acreditados del sistema, el costo financiero para el Estado sería importante. Estos factores podrían explicar la exclusión de los CFT e IP del proceso de gratuidad.

- Del Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación Superior

Uno de los primeros actos de la nueva Ministra fue crear, el 27 de agosto del año 2015, un “Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación Superior”. Este Consejo tenía como propósito entregar

insumos para la mejora del PdL para la ES, excluyéndose sólo de uno de los contenidos de esta a ser la gratuidad (Emol, 2015). El Consejo estuvo conformado por expertos en ES en diversas áreas (Mineduc¹, 2015):

Tabla 7: Miembros del Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación Superior

Consejero	Área del Conocimiento /Cargo
Rosa Déves	<i>Vicerrectora Universidad de Chile</i>
Andrés Bernasconi	<i>Política y gestión en ES</i>
Sergio Bitar	<i>Ex Ministro de Educación</i>
Dante Contreras	<i>Desigualdad y pobreza</i>
Rodrigo González	<i>Ex jefe de la división jurídica Mineduc</i>
Alejandro Jofré	<i>Modelamiento matemático de problemas Sociales</i>
María José Lematrie	<i>Aseguramiento de la Calidad en ES</i>
Pedro Montt	<i>Presidente del CNED</i>
Alfonso Muga	<i>Presidente de la CNA</i>
Alejandra Villarzú	<i>Foro AEQUALIS para la ES, área ESTP</i>
Ministra (o) de Educación	-
Jefe (a) DIVESUP	-
Secretaria (o) Ejecutiva de la Reforma	-

Fuente: Elaboración propia a información DIVESUP

Este Consejo, llamado Comisión Devés debido a que esta última fue su vocera, discutió temas referidos a Fines y Principios de la ES, Institucionalidad y Marco Regulatorio, Gobernanza, Financiamiento, Acceso, Calidad. Sin embargo, existieron dos fuertes tensiones en el Consejo, y uno de ellos de relevancia para la ESTP:

- a. Solo uno de los consejeros posee experiencia en ESTP (Alejandra Villarzú), el resto se remite al plano académico universitario. Esto generó un sesgo importante en la labor de este grupo. La SEFTP convocó a expertos en ESTP⁶⁷ a un grupo de tareas con el propósito de entregar contenidos, tanto a la consejera como a la Secretaria Ejecutiva de la Reforma con el fin de contextualizar de mejor manera a la ESTP en el Consejo.

El impacto del grupo de tareas fue disímil, ya que, si bien los contenidos fueron utilizados por la consejera, estos no se vieron plasmados en el documento final del Consejo. Al analizar dicho documento la presencia de la ESTP fue marginal.

- b. Varios consejeros manifestaron formalmente su malestar con el documento final (sistematizado por DIVESUP) ya que consideraron que sus opiniones no fueron contempladas o tergiversadas. Esto restó validez al documento oficial el cual nunca llegó a ser publicado.

⁶⁷ Compuesto por Vice Rectores Académicos de IP y CFT, Consejeros CNED en ESTP, y Ex Rectores y profesionales de Instituciones No Universitarias.

Las IES no Universitarias y otros actores sociales criticaron la composición del consejo y el no ser considerados (Schüller, 2015).

- Vertebral, tensiones en el espacio político.

El año 2015 permitió que Vertebral se posicionara en los medios como el principal representante y agente de opinión de la ESTP. Su presidente Gonzalo Vargas, rector de INACAP, se convirtió en uno de los principales opositores a la reforma. Esto debido a dos puntos:

- El tratamiento de la estructura de gratuidad y la marginación de las IES acreditadas con fines de lucro. Vertebral considera que cumplen con los requisitos de calidad del sistema, que la relación lucro-baja calidad no es consistente y declaran que atienden a un mayor número de estudiantes vulnerables (en base a datos de contraloría del año 2014, calculan que, sin gratuidad, el Estado gasta aproximadamente 500% más en estudiantes universitarios que en aquellos pertenecientes a la ESTP, a pesar de que el sistema ESTP reúne al 45% de la matrícula y, como ya fue señalado en el gráfico 7, atiende a más estudiantes vulnerables).
- El documento Bases para la Reforma no dejó satisfecho al sistema, indicaron que posee sesgo universitario y señalaron que sus aportes técnicos no fueron considerados. Además, indicaron que los preceptos de dicho documento son una amenaza al sistema de ESTP en tanto resguardo de la autonomía de las IES.

Es así que el 13 de agosto desarrollan un seminario, en el cual manifiestan su malestar con el proceso de reforma mediante dos instrumentos:

- Uno es un video titulado “Por qué a mí no” (Vertebral¹, 2015) donde los estudiantes de las IES no universitarias manifiestan su malestar al no poder acceder a gratuidad.⁶⁸
- El documento “Reforma y Educación Técnico Profesional, un Análisis Vertebral” analiza cada una de las dimensiones del documento y luego presenta propuestas para cada uno de los puntos.⁶⁹

El resto del año sus intervenciones se centran principalmente en el espacio del financiamiento, resguardo de la autonomía y ley de transformación, con intervenciones en distintos medios de comunicación (Vertebral³, 2015; Vertebral⁴, 2015; Vertebral⁵, 2015; Vertebral⁶, 2015; Vertebral⁷, 2015).

⁶⁸ El autor no considera que sea reflejo de un movimiento estudiantil, sino que más bien una canalización desarrollada por el gremio para el seminario.

⁶⁹ El documento fue analizado por la SEFTP y entregado al equipo de reforma.

La relación con Mineduc terminaría quebrada debido a su exclusión de sus miembros sin fines de lucro del proceso de gratuidad.

- ESTP en el marco de oposición a la Reforma:

En un contexto de alta tensión en SES, Mineduc decidió descongelar una de las leyes que se mantenía “estancada en el Congreso” a ser la Ley que crea 15 CFT estatales (Ley 20.910), su impacto en la agenda de medios de nivel nacional fue bajo, mas no en los medios regionales. Esta iniciativa fue vista como una amenaza por los gremios, debido a que fue percibido como una distorsión del Estado al mercado privado de la ESTP (Centro de Políticas Públicas UC, 2015; Vertebral², 2015)

- El año 2015, un período de turbulencias

Al analizar los contenidos expuestos, se puede afirmar que la conducta del Estado para con la ESTP quedo subsumida en el espacio Universitario. Las acciones llevadas a cabo tendieron a beneficiar a las Instituciones CRUCH.

Sin embargo, el hecho de que la ESTP lograra posicionarse en los medios, principalmente debido a la acción de Vertebral, es de suma importancia para el sistema, pues hasta esa fecha, su visualización en la agenda pública era extremadamente reducida. Esto obligó a que, al menos nominalmente, luego de una serie de declaraciones públicas (Vertebral¹, 2015; Vertebral², 2015; Vertebral³, 2015; Vertebral⁴, 2015; Vertebral⁵, 2015; Vertebral⁶, 2015; Vertebral⁷, 2015) las autoridades del Ministerio debieran prestar atención a las IES no universitarias y a los estudiantes que cursan sus estudios en ellas.

Mineduc profundizó su distancia con los distintos grupos de interés. Como figura de autoridad mantiene su condición en tanto está determinada legalmente, sin embargo, su espacio de ejercicio de poder es limitado, reflejado principalmente por el desarrollo de la gratuidad mediante un mecanismo frágil como la ley de presupuesto. Institucionalmente no asegura la permanencia de esta acción.

El verdadero actor con poder del sistema sigue siendo el CRUCH el cual es capaz de dictar las líneas de desarrollo del sistema defendiendo sus intereses. Es destacable que pueda amenazar al Estado⁷⁰ y, hipotéticamente, condicionar la factibilidad de una política al otorgamiento de su apoyo.

Es por ello que es interesante volver al Mineduc y analizar la clausura operacional (cultural) para tratar a la ESTP y como esta también es percibida para con la ES en su conjunto. Como figura de

⁷⁰ Como componente del ejercicio del poder.

autoridad no visualizó su ausencia de poder, desconociendo la primacía del mercado como agente coordinador del SES.

Uno de los principales ganadores en términos de “darse a conocer”, pero derrotado en el espacio de determinación de las políticas públicas es Vertebral. Se puede inferir que elevar el tema de la gratuidad al tribunal constitucional pudo estar influido por este actor, pero la exclusión de sus estudiantes, de la gratuidad, fue un evento no esperado que tensionó su relación con el Ministerio. Así se sitúa a Vertebral en el plano de la Influencia.

Mención aparte merece la comisión Devés. Este grupo de expertos podría haber resignificado la reforma, sin embargo, los problemas suscitados en el proceso de validación del documento sistematizado por Mineduc llevaron a que el trabajo realizado no tuviera mayor incidencia afectando aún más la valoración del equipo ministerial, la cual empeoró.

- Inicios del 2016, espacios y cambios finales

El primer semestre del 2016 implicó una serie de eventos que determinarían el desarrollo de la Reforma, el actuar de los agentes del Estado y la presentación del proyecto de ley.

La puesta en marcha de la universidad de Aysén, bajo la rectora designada por la Presidenta implicó el desmembramiento del equipo de reforma, ya que la ex asesora de aseguramiento de calidad para la reforma reclutó a parte importante del equipo de reforma. Este proceso se dio entre diciembre del año 2015 y marzo del año 2016.

Durante el primer semestre de este año, la Presidenta Bachelet lanzó la Política Nacional de Formación Técnico Profesional, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la cual presenta ejes de desarrollo para la EMTP y la ESTP. Ha de destacarse el desarrollo de los CFT Estatales (Ley 20.910), creación de un Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional y sus contrapartes regionales y el desarrollo del capítulo de formación vocacional y técnica del Marco de Cualificaciones.

A su vez Rodrigo González asumió como el principal coordinador del equipo de reforma y bajo su liderazgo, el 4 de Julio del año 2016, presentó el proyecto de Ley para la ES al congreso, dicho proyecto fue desarrollado por un nuevo equipo que trabajó aisladamente en su desarrollo. Este hecho, subsecuentemente, derivó en la salida del Jefe de la División de Educación Superior, el cual, el 16 de junio sería reemplazado por la ex secretaria ejecutiva de la Comisión Ingresos.⁷¹ Semanas después dejaría el ministerio la Secretaria Ejecutiva de la Reforma.

⁷¹ Entidad encargada de la asignación del CAE.

5.9 Entendiendo problemas leyendo a actores

La descripción de los antecedentes permite entender que en la construcción del problema que enfrenta la ESTP en Chile, ha transitado desde la no distinción a una visualización incipiente. Esta dificultad ha estado centrada en un espacio de divergencia cultural de origen, entendida como el dominio del espacio universitario desde el período de la dictadura.

Al analizar las acciones concretas del Estado desde 1976, con la consultoría de Vogeli y la década de los 90 (ver Tabla 7), se aprecia que la generación de acciones y programas pertinentes a la ESTP fueron exiguos, y que su consideración fue en el marco de acciones que incluyen al sistema universitario. Se puede aducir que el problema se sitúa en el espacio de la no decisión/no acción, pues los mismos hacedores de políticas se posicionaban en la cultura dominante.

La estructura de expansión de la matrícula, desarrollada en el marco de las agendas neo-liberales de fines de los años 90 y principios del 2000, ayudaron a que las IES no universitarias adquirieran mayor notoriedad en el SES, donde la BNM y el CAE facilitaron ingreso de estudiantes a la ES y con ello se aseguró un flujo creciente de estudiantes para las IES no universitarias, lo que unido al nuevo sistema de acreditación, tuvo un impacto concreto en la ESTP, el más importante en sus 35 años de existencia.

Una consecuencia no esperada de la política pública es que con estos instrumentos las IES no universitarias y sus controladores adquirieron un mayor poder de mercado, y con ello se posicionaron frente a otros grupos de interés: estudiantes, sectores productivos, políticos mas no en el Estado que siguió bajo la estructura usual de tratamiento a la ES⁷².

Este es quizás el momento en el cual la no acción del Estado queda en evidencia y la noción de que los temas que aquejan a la ESTP se encuentran en el espacio de los problemas malditos se acrecienta:

- Una modalidad educativa que no ha sido considerada por el Estado, denotado por la ausencia de equipos técnicos específicos para el desarrollo de políticas públicas, por ende, la capacidad de que ingrese a la agenda de gobierno se ve debilitada.
- Los diagnósticos han sido coincidentes en el espacio descriptivo, sobre todo en la imperiosa necesidad de desarrollar acciones sobre ella (como ejemplo para aumentar nuestra competitividad) pero no se ha logrado avanzar al espacio de las soluciones (implementación), así no hay una visualización, como tampoco un acuerdo, respecto a estas.
- Debido a que aumenta la población que es parte de esta modalidad educativa y que requiere el desarrollo de políticas focalizadas donde, a todo lo demás constante, existe un sesgo en el apoyo a estudiantes vulnerables hacia el sistema universitario (Flores, Meneses & Paredes, 2016).
- Como también el número de instituciones requiere y solicita el acceso a recursos para el desarrollo de sus fines, como por ejemplo la innovación, acusando discriminación arbitraria versus sus pares universitarios.
-

⁷² Como ejemplo, la CNA sigue utilizando criterios diseñados para universidades en IP y CFT.

Tabla 8: Acciones del Estado relevantes para la ESTP

Año	Acciones del Estado
1976	Consultoría Internacional Bruce Vogeli
1981	Reformulación del sistema de ES mediante DFL 1, 5, 24, 3541
1987	Ley Establece Normas Complementarias de Administración Financiera, De Incidencia Presupuestaria y Personal, N° 18.691, diciembre 1987 (ley de donaciones a IP y Universidades)
1981-1989	Creación de IES Privadas Transformación de instituciones no universitarias, dependientes de instituciones CRUCH en nuevas IES de este gremio
1990	Promulgación de la LOCE como último acto legislativo de la dictadura.
1994	1994-2004 MECESUP (BIRF 4404-CH) Fondo Competitivo para Desarrollo Institucional que incluye a IES no universitarias (hasta 2004)
1999	Crea Comisión Asesora en Materia de Evaluación de Calidad de Programas de Pregrado en Instituciones Autónomas de Educación Superior (CNAP)
2001	Beca Nuevo Milenio para Estudiantes TNS
2005	MECESUP (BIRF 7317-CH) Fondo Competitivo para Desarrollo Institucional que incluye a IES no universitarias (hasta 2012)
2005	Ley 20.027, Crea crédito con Aval del Estado y Comisión Ingresos
2006	Ley de Aseguramiento de la Calidad: Establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Se crea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA)
2006	Licenciamiento de CFT es traspasado desde MINEDUC a CNA
2009	Ley General de Educación
2010	Beca Técnicos para Chile para financiar pasantías al extranjero a TNS
2012	Nuevas becas: excelencia Técnica; Articulación; de Nivelación Académica; Discapacidad
2013	MECESUP (BIRF 8126-CL) Fondo Competitivo para Desarrollo Institucional que incluye a IES no universitarias (hasta 2012)
2015	Actualización Beca Nuevo Milenio, se subdivide en tres categorías contingente a la acreditación de la IES a la cual ingresa el estudiante. Se establece la BNM1 (existente), BNM2 y BNM3. (para período 2016)
2015	Gratuidad (vía glosa presupuestaria) para Estudiantes de TNS y PV que estudien en Universidades acreditadas que adhirieron a gratuidad. Se excluyó a CFT e IP (para período 2016)
2016	Ley 20.910, Crea 15 Centros de Formación Técnica Estatales
2016	Ingreso proyecto de Ley Reforma a la Educación Superior

Fuente: Elaboración propia, 2017

Al analizar la información pública existente, ha de destacarse la ausencia de un documento fundamental para el desarrollo de una política pública a ser “documento diagnóstico de la ES” que justifique la necesidad de avanzar en una reforma y sitúe el piso mínimo bajo el cual se desarrollarán las discusiones en torno al tema. Dicho documento no existe en el plano público y como tal, denota una debilidad en el espacio de desarrollo de una política pública de este tipo.

El dominio técnico de los equipos del Mineduc y su tratamiento para con los CFT e IP fue deficitario. El desarrollo del diseño y la implementación de la gratuidad, junto al documento de bases para la reforma visibilizaron en la agenda pública a la ESTP (un tema, al parecer, no esperado entre los distintos hacedores de políticas públicas de Mineduc).

Al analizar a los actores y su evolución, en términos de corriente, se aprecia que luego de los años 80:

- El Estado se mantuvo como una figura de autoridad, con un poder decreciente, al adquirir primacía el mercado, donde Mineduc como agente rector y el Estado en general, tienen como principal herramienta de política pública la entrega de incentivos, pero no elementos regulatorios.⁷³

A su vez, los equipos técnicos que se conformaron el año 2014 y la promesa realizada por la Presidenta en su programa de gobierno, de considerar a la educación como un derecho social, llevó a que el Estado actuara o se condujera como una figura que detenta poder real en el sistema, sin ser consciente de sus limitaciones, como tampoco de las características de cada uno de sus grupos de interés. Para la ESTP, esto se cristaliza en tres elementos:

- En la clausura en el proceso de construcción del PdL. Tanto el sector estudiantil, CRUCH, IES Privadas, expertos (comisión Devés) y actores políticos señalaron el no conocer los contenidos específicos del proyecto de ley o el que sus opiniones no fueron consultadas.
- El trato de los equipos ministeriales con las Instituciones de ESTP, al incluirlos en procesos de diseño de políticas que fracasaron, sin realizar un proceso de cierre “deferente” (exclusión de la gratuidad 2016) lo cual llevó a un impase político importante.
- Denotó la falta de experiencia técnica en el desarrollo de la ESTP y una cultura universitaria dominante al interior de los equipos técnicos.

El resultado de todo este proceso es que la presentación del PdL para la ES no contó con el apoyo de las IES.

- El caso del movimiento estudiantil no es del todo relevante para la ESTP, ya que estudiantes de dicho sector no forman parte de la Confech. Si bien este grupo mencionó a las IES no universitarias, sus intervenciones estuvieron centradas en la gratuidad en el espacio universitario. La capacidad de este actor de hacer ejercicio de Fuerza disminuyó durante el año 2015, lo que le restó importancia.
- El CRUCH mantuvo su nivel de Poder e Influencia en el sistema. Siendo el principal actor del SES obtuvo una amplia cobertura en los medios y a pesar de situaciones internas accedió a la primera ola de gratuidad. Su capacidad de movilizar al Estado se mantuvo, no sin expresar abiertamente sus desavenencias con este. Sus acciones pueden ser entendidas (en términos de su conjunto) como la defensa del status quo.

⁷³ Se excluye lo estipulado en el DFL 24 de aquellos CFT que se encuentran en proceso de supervisión.

- Vertebral logró posicionarse como un actor con influencia en el sistema. La visibilidad de la ESTP surge del año 2006 con el CAE y, subsecuentemente, el aumento de su matrícula. Más allá de que sus acciones pueden no haber llegado a buen puerto, lograron ser reconocidos como un actor de relevancia y con capacidad de movilizar a otros, teniendo acceso a medios de comunicación y parlamentarios. Su existencia y ascenso es un reflejo del cambio del sistema y de las transformaciones que este ha enfrentado.

Luego del 4 de Julio del año 2016 el espacio de desarrollo de las políticas Públicas cambia. Este será tratado en el siguiente apartado.

6. De Soluciones y Alcances Parciales

El análisis de la corriente de problemas y de la evolución de la conducta de los actores permite examinar cual ha sido el rol del Estado en el desarrollo de la ESTP. El rol de los actores y la evolución de la reforma a la ES implica re conceptualizar el desarrollo de acciones para considerar a esta modalidad en el marco de una gran política.

6.1 La Reforma de Educación Superior a la deriva

Las condiciones de la reforma fueron determinadas por la presidenta Bachelet el 21 de mayo del 2015. De manera voluntaria o no, dividió los contenidos de esta entre el PdL mismo y la entrega del beneficio de la gratuidad a los estudiantes de ES. Esta divergencia se haría patente durante el año 2016 y será descrita a continuación.

Es interesante observar que le PdL no obtuvo el apoyo de ninguno de los grupos de interés del sistema. A modo de ejemplo:

- El CRUCH fue uno de los actores que más intervino en la agenda pública y subsecuentemente en la de gobierno, principalmente porque Mineduc buscó apalancar el PdL en base a este grupo:
- Al 26 de agosto del año 2016 las transferencias por gratuidad aún no habían sido recibidas por estas IES. Luego 6 meses de inicio del año académico, las universidades estaban funcionando bajo recursos propios. La entrega de estos era una condición basal para el desarrollo de conversaciones (CRUCH, 2016).
- El lunes 29 de agosto la primera sesión de revisión de la reforma en el congreso llevó a que el CRUCH manifestara el bajo compromiso del PdL con el financiamiento de las IES públicas, un componente regulatorio deficitario y dudas respecto a la real factibilidad de que el Fondo para la Innovación y la Creación Artística⁷⁴ expuesto en la ley. Además, adscriben a la postura del rector de la Universidad Diego Portales, Carlos Peña, de que políticamente es más factible discutir el proyecto por capítulos separados (Ramírez, 2016).
- Es por ello que el 27 de octubre, luego de una serie de reuniones con el CRUCH Mineduc presenta un “Protocolo de Rediseño Reforma a la Educación Superior” (Mineduc, 2016; Alarcón, 2016). Más allá del malestar señalado por el CRUCH, este protocolo es un retroceso para el desarrollo de la ESTP, pues, en opinión del autor, es de carácter más restrictivo que el PdL y con mayores imprecisiones. Luego de que el CRUCH expresara su molestia, el protocolo no ha vuelto a aparecer en la agenda (CRUCH¹, 2016).

⁷⁴Este fondo busca asegurar, mediante financiamiento basal el desarrollo de la ciencia y las artes en las universidades, propiciando la innovación y la búsqueda de conocimiento. En tanto propicia la innovación hay una discriminación arbitraria con CFT e IP, en la medida de que ellas también estarán obligadas a desarrollarla.

- El 18 de octubre del año 2016 Vertebral desarrolló su seminario anual donde publica “Derribando Mitos en la Educación Superior Técnico Profesional”. En el realizan un análisis del PdL, manteniendo y profundizando las críticas que surgieron de los comentarios al documento “Bases para la Reforma” del año 2015.
- El Vicepresidente del Foro AEQUALIS, Juan José Julio, en el seminario “Educación Superior: la Reforma que viene” desarrollado el 12 de diciembre, señala que el PdL no solo no cambia el sistema, sino que profundiza el esquema de financiamiento por voucher, la segregación y la desigualdad del sistema de ES, manifestando que la actual reforma es un proceso fallido (AEQUALIS¹, 2016).

Mineduc anunció que durante el mes de octubre 2016 se presentarían una serie de indicaciones al PdL, destacando la existencia de un capítulo exclusivo para la ESTP. Frente a esto:

- El PdL presentado el 4 de julio posee un apartado referido a la ESTP, Párrafo 4, artículos 19 al 23. En este se aprecia una definición de Formación Técnico Profesional⁷⁵, el desarrollo de un Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional. Ambos contenidos fueron extraídos parcialmente de la política de Formación Técnico Profesional (2016).
- En el PdL se hace referencia a la ley 20.910. Respecto a esta última ley se observa que la composición del directorio de los CFT Estatales contraviene la prohibición de que personas relacionadas puedan tener fines de lucro. De mantenerse esa prohibición se dificulta la relación con los sectores productivos.
- Existe un cumulo de alusiones genéricas similares a “deberá tomar en cuenta las particularidades de la ESTP”, que no desarrollan contenidos específicos.

En un comienzo, las indicaciones se plantearon para el mes de octubre, luego se postergó a noviembre y después al mes de diciembre. El proceso de desarrollo del PdL está estancado, ha desaparecido de la agenda pública y el año 2017, que será cooptado por la carrera presidencial, puede que no sea reposicionado en la agenda de gobierno.

6.2 De la Ley de Transformación

La ley que permite la transformación de IP y CFT en corporaciones sin fines de lucro fue presentada para su tramitación en el congreso el 15 de septiembre del año 2015. Su intención inicial fue permitir que las IES con fines de lucro, que lo manifestaran, pudieran cambiar su figura sin fines de lucro y así acceder a gratuidad.⁷⁶

⁷⁵ La cual presenta errores, pues no considera la formación en oficios (también entregada por el ministerio), los aprendizajes a lo largo de la vida entre otros elementos.

⁷⁶ Una vertiente no reconocida es que se buscó que no existieran IES con fines de lucro y esta era la vía para transformarlas a todas.

La ley desapareció de la agenda dicho año debido a que no era capaz de resolver los intereses patrimoniales de las sociedades, ya que al crear una nueva figura tanto los bienes inmuebles, como la acreditación y licenciamiento de la IES podría verse afectada (Julio León, 2016). El gobierno rápidamente dejó de darle énfasis a esta ley debido a que abría un flanco mayor en un espacio en el que la negociación de la gratuidad ya era de por sí problemática.

Una de las principales tensiones que vive esta ley es que es vista como el primer puente para transformar a todo el sistema no universitario en IES sin fines de lucro. Las IES argumentan que con ello se desconoce la autonomía de determinar sus propios fines y proyectos educativos en base a dos elementos (hasta antes del 4 de julio):

- El PdL de Transformación no señala que sea obligatorio transformarse, sin embargo, el de reforma a la ES si manifestará que todas las IES sean sin fines de lucro. En sí este proyecto es una amenaza al marco actual del SES.
- Donde, además, la mayoría de las IES tiene fines de lucro y la matrícula se concentra en IES acreditadas, por lo tanto, si el SES me dice que soy de calidad bajo el marco legal existente, ¿cuál es el problema con que lucre? (Mardones¹, 2016).

Durante el año 2016 el proyecto logró avanzar sustantivamente, las conversaciones con equipos técnicos de las IES avanzaron favorablemente y el contexto de la gratuidad permitiría que esta ley subiera en la agenda de gobierno, bajo dos preceptos:

- La PdL para la ES indica que el sistema es de carácter mixto, sin señalar si las IES podrán o no tener fines de lucro. Esto destrabó los reparos del sector no universitario.
- El PdL indica que sólo podrán acceder a fondos del Estado aquellas IES que cumplan con los requisitos estipulados por este. Esto no es un problema para el sistema debido a que reciben menos de un 1% (Contraloría, 2016) de aportes directos del Estado. A la fecha, continuarán existiendo los créditos estudiantiles para las IES acreditadas, por ende, la condición actual no cambia para la mayoría de las instituciones.

Es así que baja la tensión, existente en un comienzo, de que este PdL sería un camino sin retorno de transformación y allana la decisión de las IES de plegarse a gratuidad (Mardones, 2016).

La aprobación de este proyecto estaba sujeto a las expectativas de los actores relacionados con la gratuidad. En sí, se trata de una ventana de oportunidad cíclica, en un momento específico del tiempo (Kingdon, 2003), ya que la gratuidad depende de la ley de presupuesto.

Es así que el 14 de noviembre del año 2016 este proyecto es aprobado. Si bien aún no soluciona todos los mecanismos de traspaso de bienes al momento de transformar las sociedades puede considerarse como una herramienta que facilitará la incorporación de los estudiantes pertenecientes a IES no universitarias a la gratuidad.

6.3 Ventana de Oportunidad

Respecto al devenir del PdL para la ES y como este abordará a la ESTP y las IES no universitarias puede afirmarse que aún no se ha abierto una ventana de oportunidad. Si bien la ESTP ha logrado posicionarse en la agenda pública y el Mineduc ha señalado que generará contenidos de mayor profundidad para esta modalidad, aún no puede afirmarse que la ventana de oportunidad se haya abierto. Ha de destacarse que la ESTP ha adquirido la mayor visibilidad en sus últimos 36 años de historia.

En ese plano hay que reconocer la capacidad emprendedora⁷⁷ de Vertebral y de actores del Ministerio que lograron posicionar temas relevantes para la ETP en todos sus niveles, considerando que la corriente de problemas y de actores ha tendido a acercarse (al menos se sabe que existe un problema y uno de los actores puede posicionarse en la agenda pública), sin embargo, la de soluciones aún no es clara.

El caso de la gratuidad ha de ser analizado desde una óptica totalmente diferente. Los condicionantes generados el año 2015 crearon un ciclo que reafirmó la posibilidad de que la ESTP fuera considerada en el marco de acción de este beneficio:

- La condición de vulnerabilidad del beneficiario: un porcentaje importante de los estudiantes que cursan sus estudios en CFT e IP son afectos a este.
- Las condiciones de acceso a la gratuidad (sin fines de lucro y 4 años de acreditación) se mantuvieron, por lo tanto, el margen de crecimiento de beneficiarios desde el sistema universitario es nulo.
- Distinto es el caso de los CFT e IP, estos aún pueden ser sujetos al beneficio y sus aranceles reales y de referencia presentan brechas mínimas, lo que no volvería tan relevante la pérdida de recursos en estas IES.
- Luego del proceso de negociación para la ley de transformación, las IES no universitarias entendieron la ventana de oportunidad que se abría en el proceso de conformación del presupuesto y en la conformación de la Glosa.
- Es así que el 15 de diciembre de 2016 se abrió la ventana de oportunidad y las siguientes IES pueden acceder por no poseer fines de lucro o accedieron a transformarse:

⁷⁷ Traducción libre del termino entrepreneur utilizado por Kingdon.

Tabla 9: IES no universitarias adscritas a gratuidad

Nombre	Fin de Lucro	Incidencias	Carácter
IP Adolfo Mathei	No	Participó del proceso fallido de planificación gratuidad 2016.	Regional, de nicho
IP Arcos	Sí	Manifestó su voluntad de transformarse a figura sin fin de lucro	De nicho
IP Chile	Sí	Manifestó su voluntad de transformarse a figura sin fin de lucro	Masivo, varias sedes
IP DUOC UC	No	Participó del proceso fallido de planificación gratuidad 2016.	Masivo, varias sedes
IP INACAP	Sí	Manifestó su voluntad de transformarse a figura sin fin de lucro	Masivo, varias sedes
IP Instituto Nacional del Fútbol	No	Participó del proceso fallido de planificación gratuidad 2016.	De nicho
CFT CEDUC UCN	No	Participó del proceso fallido de planificación gratuidad 2016.	Regional, de nicho
CFT de Tarapacá	Sí	Manifestó su voluntad de transformarse a figura sin fin de lucro	Regional
CFT ENAC	No	Participó del proceso fallido de planificación gratuidad 2016.	De nicho
CFT INACAP	Sí	Manifestó su voluntad de transformarse a figura sin fin de lucro	Masivo, varias sedes
CFT San Agustín de Talca	Sí	Manifestó su voluntad de transformarse a figura sin fin de lucro	Regional

Fuente: Elaboración propia, 2017

El logro de entrar, aunque sea en un aspecto de la reforma, en el espacio de la decisión ocurre el segundo acto de importancia en la política pública para la ESTP, la primera fue el CAE. El reconocimiento de una situación problemática por todos los actores y una solución consensuada permitió que los estudiantes de las IES no universitarias pudieran acceder a este beneficio.

Tabla 10: Acciones del Estado relevantes para la ESTP en el espacio de las soluciones

Año	Acciones del Estado
2016	Aprobación proyecto de ley de Transformación (permite a CFT e IP con fines de lucro su cambio a figura sin fines de lucro)
2016	Gratuidad (vía glosa presupuestaria) para estudiantes de TNS y PV que estudien en Universidades acreditadas CFT e IP sin fines de lucro que adhirieran a gratuidad (para período 2017).

Fuente: Elaboración propia, 2017

A continuación, se presenta una línea de tiempo, la cual señala los principales hitos señalados en este capítulo que determinan tanto a la ESTP como a la Reforma a la ES:

Gráfico 8: Línea de Tiempo, elementos Relevantes para la ESTP 1980-2016

1976	Consultoría Vogueli	Propone una arquitectura institucional y de títulos y grados.
1981	DFL 1, 5, 24 y 3541	Marco legal que determina a la ESTP hasta la fecha (muy similar a la propuesta de Vogueli)
1987	Ley 18.691	Ley de donaciones que discrimina arbitrariamente a CFT (donaciones y beneficios tributarios).
1990	LOCE	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, establece el marco legal para la ESTP.
1999	CNAP	Comienza a desarrollar procesos de acreditación de pre grado de carácter voluntario.
2001	BNM	Primer beneficio estudiantil destinado exclusivamente a estudiantes de CFT e IP.
2005	CAE	Crédito estudiantil, de tipo hipotecario, de carácter masivo que permitió la expansión de la matrícula de ES en particular de la ESTP.
2006	CNA – SINAC	Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación que establece áreas de acreditación, para CFT e IP: Pregrado e institucional. Su desarrollo se relaciona con el CAE, ya que la acreditación institucional y de pregrado son un determinante basal para que los estudiantes de una IES puedan acceder al crédito.
	Revolución Pingüina	Primer movimiento estudiantil, deriva en el primer ciclo de cambios en educación que decantan en la LGE.

2009	LGE			Nueva ley para el sistema. En el caso de la ESTP no hay cambios y se refunden los contenidos presentes en la LOCE.
	Política implementada	TP	no	Iniciativa desarrollada durante el primer mandato de Michelle Bachelet. Nunca fue implementada.
2011	Movimiento estudiantil			Principal impulsor de la reforma a la ES centrada en los conceptos de calidad, fin al lucro y gratuidad (de carácter universitario)
2013	Programa de gobierno Michelle Bachelet			Cristalización de la agenda pública impulsada el 2010 en la agenda de gobierno.
	Crea Vertebral Chile			La expansión de la matrícula del sector no universitario propicia la concentración de la matrícula y la creación de este gremio.
2014	Se conforman equipos de Reforma a la ES			-
	Caso Caval (febrero)			Condicionante de la priorización de la agenda de gobierno.
2015	Discurso 21 de mayo (mayo)			Se prioriza la gratuidad para todo el sistema, por sobre la reforma estructural. Además, se prioriza la política de 15 CFT estatales.
	Documento Bases para la Reforma (julio)			Único documento previo al PdL. En él se presentan los preceptos iniciales de la reforma. 11 oficios denotaron las discrepancias entre los distintos grupos de interés de ESTP y los equipos ministeriales.
	Cambio de ministros (julio)			Una de las asesoras senior de MINEDUC, asume como nueva Ministra de Educación..
	Consejo Consultivo Reforma ES (agosto)			Consejo de expertos generado por la recién asumida Ministra. Sus resultados no fueron contemplados en el proceso. De un total de 10 consejeros, solo uno era especialista en ESTP. Su impacto fue exiguo.
2015	Grupo de Tareas TP (agosto)			Grupo de expertos en ESTP que busco apoyar a la consejera experta ETP en el consejo.
	Seminario Vertebral (agosto)			En dicha instancia el principal gremio de IES no universitarias manifiesta su disconformidad con el proceso de reforma a la ES en especial por la exclusión de los estudiantes TP de la gratuidad.
	Gratuidad en ES y BNM (noviembre-diciembre)			Se oficializa la gratuidad para universidades CRUCH y privadas adscritas. CFT e IP son excluidos. Frente a dicha situación se rediseña la BNM.

	Aprueba ley que crea 15 CFT Estatales (diciembre)	-
	Se presenta el PdL de ES (julio)	-
	Cambio de jefe DIVESUP (julio)	La Secretaria Ejecutiva de Ingresos asume como nueva Jefa DIVESUP. Semanas después, la secretaria Ejecutiva de la Reforma, dimitiría.
	Seminario Vertebral: “Derribando mitos en la ES” (octubre)	Se mantiene la postura del seminario del 2015, focalizando la crítica al PdL de Reforma a la ES
2016	Protocolo CRUCH de rediseño a reforma ES (octubre)	Ante reparos de este grupo de interés, se desarrolla un protocolo para el proceso de discusión de la ley. Los actores de la ESTP manifiestan sus reparos a este documento.
	Aprobación ley de transformación	Esta permite que CFT e IP con fines de lucro puedan transformarse a IES sin fines de lucro. Señal para la entrega de gratuidad 2016 para IES no universitarias.
	Seminario AEQUALIS (diciembre)	Se considera que la Reforma a la ES falló en sus preceptos.
	Gratuidad para IES no universitarias (diciembre)	Se concreta una ventana de oportunidad para la ESTP.

Fuente: Elaboración propia, 2017

En el espacio de la gratuidad se abrió una ventana de oportunidad para la ESTP. Si esta alcanza una relevancia similar a la desarrollada por el CAE, debe ser analizada en los próximos años.

7. Más Allá de la Ventana de Oportunidad

El presente apartado tiene como propósito realizar un análisis crítico de los acontecimientos relatados en las corrientes múltiples, sobre la base de las limitantes de la reforma a la ES y del impacto de la gratuidad en SES.

7.1 Encuadre de la reforma en el espacio de la no decisión y los Problemas Malditos

La reforma a la ES posee dos problemas que han dificultado su diseño, ambos han de ser tratados sobre la base de la teorización de los problemas malditos, a ser: la no co-construcción Social de la Reforma como un proceso deliberativo expresado en la decisión de no considerar activamente a todos los grupos de interés y la debilidad teórica de los equipos al momento de tratar aquellos contenidos referidos a la ESTP. Un elemento adicional es la debilidad del Estado para tratar este tipo de temas, en parte por la diversidad de los actores y su debilidad institucional para coordinarse (propio del New Public Management).

- *Construcción y deliberación*

La génesis de la reforma provino de las manifestaciones del movimiento estudiantil del año 2011, el cual se concentró en el sistema educativo, pero donde subyace, en su discurso, una crítica al modelo neoliberal imperante el cual ha generado fuertes desigualdades (Bachelet, 2013; Bellei, Contreras & Valenzuela, 2009; Donoso, 2013).

La reforma a la ES, el proyecto de carrera docente, nueva educación pública, ley de inclusión, reforma tributaria, reforma laboral, entre otras, no son más que una consecuencia del traspaso de la agenda pública a la de gobierno en tanto la búsqueda de una sociedad más igualitaria.⁷⁸

Como tal se afirma que la Reforma a la ES está circunscrita en el espacio de los problemas malditos, pues busca dar una solución a una exigencia ciudadana basada en la consigna de educación de calidad, gratuita y sin fines de lucro, siendo un síntoma de un problema social mayor (la desigualdad), pero donde no hay acuerdo respecto a la manera en la cual alcanzar dicho fin.

El tratamiento dado a la reforma presenta fallas de origen importantes. El primero está dado por la ausencia de un diagnóstico del sistema, previo al inicio de la construcción de propuestas para intentar mejorar y/o transformar la ES. Este es un punto fundamental en el tratamiento de problemas malditos ya que ha de procurarse la participación y la colaboración de los distintos grupos de interés para generar un espacio proclive al desarrollo de una política pública de esta

⁷⁸ Página 3.

envergadura que permita mitigar la debilidad conceptual que subyace a algunas dimensiones de la reforma⁷⁹, en especial en lo concerniente a la ESTP. Este diagnóstico no se desarrolló, lo que derivó en una opacidad respecto a la postura y solidez del trabajo ministerial. Desde el año 2014, tanto estudiantes, como parlamentarios, CRUCH y Vertebral solicitaron conocer contenidos del proyecto, sin embargo, estos no fueron entregados. Así, no se contextualizó a la reforma y no se logró una validación inicial del tratamiento del problema lo que no generó un espacio propicio para apoyar la medida sino más bien para oponerse a esta. Este punto condiciona el devenir del conflicto y actúa como primera barrera para conciliar el análisis de corrientes múltiples, distanciando la corriente de problemas y la de actores.

La incertidumbre se mantuvo hasta julio del año 2015 con la entrega del documento “Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior”, donde por primera vez, se dio un espacio de participación de todo el SES. En este escenario, la ESTP pudo levantarse como tema de discusión, debido a que el documento no daba respuesta a sus necesidades. Si bien situó a la ESTP en un espacio sectorial, esta se mantuvo en el ámbito de la no acción/no distinción por parte de los equipos ministeriales, explicable en base a la cultura imperante en el sistema la cual tiende a inclinarse por la formación académica y las IES universitarias.

El documento acentuó la oposición de la totalidad de los grupos de interés para con la medida, situación que, a la fecha, no ha sido remediada, a excepción, en parte, del acceso a gratuidad de estudiantes pertenecientes a algunas IES.

El 21 de mayo del 2015, con el anuncio de gratuidad 2016 se puede apreciar un desacoplamiento entre el sistema político y el técnico, centrado en las prioridades del gobierno para con el grupo de interés que utiliza la fuerza para posicionar sus intereses, a ser los estudiantes (y subsecuentemente a sus familias). Esto reafirma la distinción entre *policy* o *politics*⁸⁰, la cual es afectada a una política pública que se enmarca bajo criterios de distintos agentes del Estado que deciden abordar este problema maldito. Los agentes políticos del gobierno anunciaron una medida de alta aceptación (gratuidad) en tanto responde a sus intereses privados, más no con el mecanismo que asegura su financiamiento (Moreno³, 2015), sin embargo, la gratuidad afectó el desarrollo de la ley de ES al situar la discusión en el financiamiento, postergando el resto de las dimensiones del proyecto y dividiendo el ámbito de la discusión en dos proyectos independientes. Esto atentó contra una visión integral de desarrollo de la política pública; los réditos políticos de haber propiciado la gratuidad tanto a las universidades (2016) como a los IP y CFT (2017) son discutibles y a la fecha, difíciles de analizar en términos de su impacto (CEP, 2016).⁸¹

Puede apreciarse una nueva diferencia en tanto la visión de *politics* y el técnico centrado en la *Policy*. El nivel de aprobación del gobierno no mejoró (CEP, 2016), como tampoco la percepción del proyecto de ley. Fue una jugada arriesgada que no derivó en una noción generalizada de

⁷⁹ Ej. Marco regulatorio.

⁸⁰ Página 7

⁸¹ El 5 de enero del 2017 se publicó la encuesta del Centro de Estudios públicos, donde sólo el 52% de los encuestados considera que debe haber gratuidad para los estudiantes más vulnerables. Esto muestra que la aceptación de la medida aún es discutible.

creación de valor público para el instrumento en fase de diseño. La gratuidad ha tenido un impacto en los estudiantes que se han visto beneficiados por la medida, sin embargo, el efecto en las IES aún no puede ser auscultado (Peña, 2016).

La determinación de la gratuidad por glosa, resituó un enfoque top down en el diseño de políticas y, por lo tanto, produjo una crítica al instrumento más una nueva tensión con las IES. Las decisiones del Gobierno y sus técnicos se enmarcan en el diseño de una reforma a la ES que puede considerarse como alienada y, por lo tanto, difícil de que logre implementarse debido a la falta de apoyo social a esta.

En resumen, se está ante dos vertientes:

Tabla 11: Encuadre de Problemas Malditos en base a Tipología

Complejidad/Diversidad	Un solo grupo de interes	Varios grupos con intereses enmarcados	Varios grupos con múltiples valores e intereses contrapuestos
Problema y solución conocida	-	-	<i>La gratuidad es un problema acotado, con una solución potencialmente compleja. Su complejidad se sitúa en el espacio de diseño de la policy, sin embargo su opción de implementación la situó en un espacio de baja complejidad, debido a que la solución se remitió o decantó en la utilización de un instrumento existente (Voucher)</i>
Problema conocido, solución no conocida	-	-	.
Problema y solución no conocidas	-	-	<i>Reforma a la ES: un problema en el que no hay acuerdo entre los distintos grupos de interés, donde la gestión del Estado aparece como un nudo crítico, dejándolo como el principal actor discordante. Aparte, no lograr conciliar la visión de los actores participantes, no logrando un piso discursivo de desarrollo en el caso de la ESTP no posee conocimientos técnicos para tratarla.</i>

Fuente: En base a Head & Alford, 2008

- *La decisión de no considerar activamente a la ESTP (clausura operacional)*

Tal como se desprende del capítulo anterior, la colaboración es fundamental en el desarrollo de una política pública, en tanto los problemas adolecen de sesgo del observador.⁸² A modo de ejemplo, la visión del problema que posee el movimiento estudiantil puede ser distinto entre las autoridades universitarias, versus aquellas pertenecientes a CFT e IP más otros actores del Estado. Es por eso que el problema, en un inicio, no está delimitado y requiere de un diálogo participativo entre todos los actores, que propicie la generación de un relato coherente, validado por la mayoría de ellos. La búsqueda de la imparcialidad del hacedor de políticas públicas, como agente conciliador, no se desarrolló en tanto el ministerio se aisló de los grupos de interés. Así, se pierde uno de los puntos críticos para intentar enfrentar un problema maldito, ya que no hay una definición consensuada del problema, Mineduc complejiza el tratamiento de la dimensión diversidad (Head & Alford, 2008).

Para el caso de los actores pertenecientes a las IES no universitarias, esta acción los situó en una posición de indefensión inicial, ya que, por la cultura propia de los hacedores de políticas públicas, de sesgo universitario, su no consideración en la discusión del PdL podría generar los mismos resultados de la ley de acreditación, la cual no ha sido capaz de relevar todas las fortalezas y debilidades de las IES no universitarias y de la ETP.

Esto fue mitigado en el espacio de la conformación de agenda, donde el principal gremio de este sistema, Vertebral, logró posicionarse en los medios y transformarse en un actor capaz de ejercer influencia (Bachrach & Baratz, 1963), situando sus posiciones en la agenda pública (pero no poseen la fuerza del movimiento estudiantil o el poder del CRUCH). Este no es un tema menor. La acción por parte de la reforma a la ES, en su conjunto, no ha logrado identificar y reconocer las fortalezas y debilidades propias de la ESTP, para así dar una respuesta a la agenda sectorial de este subsistema (ESTP) y por lo tanto aún lo sitúa en el espacio de la no decisión/no distinguido (Bachrach & Baratz, 1963), y de la imposibilidad de disponer de conocimiento relevante que permita disminuir la complejidad de este sub sistema del SES (complejidad en referencia a un problema maldito).

La no vinculación de los actores incumbentes (tanto de los culturalmente considerados como de aquellos que no lo fueron) definió el destino de un proyecto que tenía una finalidad transformacional, pero que obtuvo como un única “victoria” la implementación de la gratuidad, sin embargo, su desarrollo presenta un problema base, tanto en el impacto de la medida como en la justicia que esta propicia en el sistema. La afirmación de Juan José Julio en el Seminario de AEQUALIS (2016), respecto a que la reforma a la ES es un ejercicio fallido, es coincidente con los argumentos señalados en el documento. La corriente de soluciones, con la de actores y problemas no lograron encontrarse, en parte porque la corriente de problemas no logró “calibrarse” desde su espacio diagnóstico.

⁸² *Ibíd.*

7.2 La gratuidad bajo la cultura imperante en el Sistema de Educación Superior chileno

El análisis del sistema ESTP chileno conlleva a discutir el desarrollo de la política pública enmarcada en el concepto de derecho social, sobre la base de que suele señalarse que la ES tiene implicancia en la cohesión de las sociedades y en la calidad de vida de sus integrantes y que, por lo tanto, asegurar condiciones de acceso y disposición de recursos es crucial para velar por la igualdad de oportunidades, resguardado por el cumplimiento del derecho señalado, donde su satisfacción se refiere a la equidad en el acceso, en los procesos y en los resultados del proceso educativo-formativo (Marshall, 1949).

La reforma, al centrarse en la gratuidad y al no hacer alusión a como se complementa con las restantes iniciativas del ministerio (el hecho de que no haya sido mencionado radica en la ausencia de dicho discurso) ha devenido en reforzar la noción orientada hacia los beneficios privados, entendidos como la mejora de la calidad de vida de las personas que acceden a este tipo de formación (Brennan & Naidoo, 2008). El concepto de derechos sociales implica remitirse a elementos más amplios que los beneficios privados, pues entraña el deber de la IES con la sociedad y como es que el conocimiento y la innovación que estas generan es traspasada a su entorno (alusión a la disposición de recursos generados por la IES, ej. la transferencia tecnológica). Esto no sólo se desarrolla mediante la formación de personas. A modo de ejemplo ha de señalarse que a la luz del trabajo fundacional de Vogeli, los CFT son equivalentes a los Community College, sin embargo ¿entendemos la profundidad de dicho concepto? los CFT ¿están al servicio de las comunidades en donde se encuentran emplazados, no sólo respondiendo a necesidades de formación, sino que también a los requerimientos de transferencia tecnológica, innovación y apoyo social? Puede discutirse si estos elementos han sido puestos en la palestra, de no hacerlo la profundidad de cambio real que puede producir la ESTP es limitado y su contribución al desarrollo de los derechos sociales aún más. La génesis de la ESTP está radicada en la incapacidad de las universidades de vincularse con los territorios en los que están emplazados, su distancia geográfica, su excesivo costo, su orientación extremadamente académica y de carácter elitista (Grubb & Gardner, 2003), como ya fue mencionado, la ESTP se debe a todas las personas, no a una elite, por lo que la profundidad de la operacionalización de derecho social adquiere una amplitud mayor en tanto es exigida por el parámetro de la inclusión⁸³ (en base a AEQUALIS, 2016).

En una sociedad desigual como la chilena, la discusión respecto al potencial movilizador y el derecho a la ES (centrado en el ingreso a la universidad) se han vuelto un elemento central, la entrega de la gratuidad es vista como una acción que contribuye a mitigar la desigualdad, sin considerar que esta se sitúa en ese espacio de políticas liberales (Moore, 2004) basadas en la selección meritocrática como reflejo de la movilidad social y de la producción de capital humano de excelencia. La tensión mostrada entre los equipos de reforma y las IES no universitarias respecto a cómo seleccionar al estudiante que postula a estas instituciones, en términos de control para la gratuidad y no en los fines del sistema de carácter abierto, es un buen referente para el gap teórico no coincidente.

⁸³ El velar por un proceso legible y validado es uno de los factores que fundamenta la justicia del sistema educativo.

Esta demanda, la defensa de un derecho y la búsqueda de una sociedad que sea capaz de disminuir la desigualdad en base al acceso a la educación se enfrenta a un techo, reflejado en la teoría de la reproducción (Bourdieu, 1996):

- La noción de mérito está determinada por el capital social del estudiante. Si bien dos sujetos pueden poseer talentos y capacidades similares, el “punto de partida” determina una ventaja entre ambos. Una persona con mejores condiciones materiales de existencia tendrá una mayor probabilidad de alcanzar un mayor desarrollo. En sus talentos y capacidades. En conclusión, una persona de menores recursos posee una desventaja de origen.
- Permite legitimar a la estructura social imperante.
- Permite generar estructuras sociales claramente diferenciadas y determinadas por el origen social.

El surgimiento de la ES de masas no hizo sino acrecentar dicha diferencia (la agenda neoliberal de los años 90 e inicios del 2000; en base a: Salazar & Pedoair, 2013; Johnstone, 2004), en la medida que generaron IES para “pobres” (tanto universidades como IP y CFT) las que se diferenciaron de las universidades “cota mil” y de elite. Ya no es suficiente el acceso a una IES de elite, sino que el capital social del sujeto es mucho más relevante para determinar el nivel de bienestar al que accederá una persona (Brenan & Naidoo, 2008). La obtención de la gratuidad no es un elemento que realmente movilice al sistema hacia la equidad pues no cambia la situación de origen, de sujeción de credenciales y la baja valoración de la ETP (Mineduc, 2016). Esta refuerza el sistema liberal imperante en la ES al profundizar el sistema del voucher (al estimar el financiamiento de la IES mediante un aporte por estudiante) e incluso replicando a la estructura escolar, donde se está frente a instituciones gratuitas versus aquellas que cobran aranceles. Las clases altas tenderán a concentrarse en estas últimas y a desarrollar sus redes. (Brennan & Shaha, 2003).

La gratuidad, como una acción aislada en el marco de la política pública, o vista como una política de continuidad del modelo de financiamiento imperante, refuerza la desafección del Estado para con los éxitos o fracasos del sujeto: si este falla es su culpa, si tiene éxito es gracias a sus propios recursos. Así, no hay una discusión en torno a la retención y la titulación efectiva de los estudiantes, no se debatió sobre la responsabilidad de las IES y del Estado para con la formación efectiva de las personas, como tampoco el costo económico de una política incompleta, donde la deserción puede propiciar una política pública de gratuidad ineficiente con un elevado costo de oportunidad frente a políticas educativas y de otros sectores, mermando potencialmente y a modo de ejemplo, otros derechos sociales como el acceso a un sistema de salud de calidad. En resumen, la gratuidad pudo ser abordada debido a que hubo un acuerdo en el espacio de la política en torno a la necesidad de entregar el beneficio (o los riesgos de no entregarlo), y la solución técnica, qué si bien pudo ser problemática, no fue tal debido a la amenaza del uso de la fuerza del movimiento estudiantil. Así la gratuidad no puede ser considerada como un problema maldito.

La valoración de la ESTP no cambiará debido a la gratuidad. La primacía cultural de la formación de la elite y del mérito mantiene las estructuras sociales. Un elemento es reconocer la necesidad de un mayor número de TNS y PV y otra es valorarlos culturalmente, reconociendo el potencial de las personas y no su capital social intrínseco, es por ello que la promesa de transformación de la

ES, por parte de la Reforma, la sitúa en el espacio de los problemas malditos, pues implica el tratamiento de temas simbólicos que va mucho más allá de un simple análisis funcionalista respecto a la eficacia y la eficiencia del SES.

El proyecto reforma a la ES y en su contenido falló en su pretensión de reformar el orden social, de elevar a la educación como un derecho social y, gracias al modelo gratuidad implementado que abordó solamente el costo privado de la provisión, más no su costo social, mantuvo su status quo. Así, se puede afirmar que la no distinción de la ESTP en el diseño de políticas para ES se mantiene (por ende, es una dimensión de un problema maldito que no ha sido abordada como corresponde).

Sin embargo, los avances para la ESTP no han de ser desestimados. Lograr posicionarse en la agenda es un tema de suma relevancia, situar la noción de hacerse responsable de todas aquellas personas que deseen formarse, el aprendizaje a lo largo de la vida, de la organización de las instituciones, de que sus estudiantes sean considerados en la misma dimensión que el de las universidades (al menos en un instrumento) no es un tema menor. La deuda de la ESTP aún está en que se reconozca no sólo como una modalidad que forma personas, sino que como aquella que entrega bienes que permiten mejorar nuestra productividad, nuestra calidad de vida, entre otros elementos.

7.3 Limitaciones finales en el espacio liberal, justicia y prognosis de desarrollo para el sistema

Un mercado desregulado unido a un Estado que no ha logrado ser el rector del sistema ha permitido que otros actores adquieran poder en el SES los cuales han orientado parte de su actuar a la captura de una mayor cantidad de recursos, debido a los costos crecientes de la ES (Chapman, 1997), como también al prestigio, manejo de información y de derechos adquiridos, este es el caso del CRUCH.

Es en un espacio de este tipo donde la igualdad entre los actores puede quedar en entre dicho, tanto a nivel institucional como en el de las personas, así el descontento social es un efecto casi seguro (Brenan & Naidoo, 2008). En el espacio de la ESTP esto puede ser ejemplificado en base a dos elementos:

- El primero dice con el trato diferenciado para con los CFT, donde existe una discriminación arbitraria que va más allá de los recursos que el Estado determina para financiar al sistema, también está radicada en los estímulos que este establece. La ley 18.681 establece el marco para la realización de donaciones a IP y Universidades por parte de privados y los beneficios tributarios que estos últimos adquieren al realizar dicho acto. Los CFT no están incluidos en dicha ley, por lo tanto, se les limita en términos de su relación con el sector productivo y por lo tanto dificulta el cumplimiento de uno de los fines propios de la ETP a ser la vinculación con el medio.
- Existe un sesgo anti técnico profesional en la estructura de financiamiento estudiantil (Flores, Meneses & Paredes, 2016). Con anterioridad, en base a datos de Contraloría, ya se había mencionado que el Estado gasta hasta un 500% más en estudiantes que forman parte de

programas académicos versus aquellos de formación para el trabajo. El sesgo cultural en el diseño de políticas de financiamiento estudiantil se basa en que la reestructuración de la matrícula hacia el sector universitario es estimulada por las ayudas estudiantiles y en lo sustancial, los alumnos universitarios son especialmente beneficiados por estas (Flores, Meneses & Paredes, 2016). El acceso al CAE es el gran determinante para que un estudiante decida estudiar o no, pues la BNM es entregada con posterioridad, sin embargo y a nivel general, a los estudiantes de ESTP se les asigna un menor número de becas.⁸⁴

Estos dos elementos refuerzan algo ya señalado a lo largo del documento, tanto en la corriente de problemas como en la de actores, el sesgo del Estado para con la ESTP sitúa su actuar de manera reactiva. El diseño de políticas públicas o no ha considerado a la ESTP (como la estructura de becas y créditos de los años 90) o ha generado soluciones parciales que aún presentan problemas, como la ley 18.681 y la ley 20.129. No sólo se está frente a un Estado carente de poder, debido a un proceso de liberalización extrema bajo el New Public Management, sino que, en su forma de desarrollar políticas públicas en el área, basada en una estructura de incentivos, se observan acciones donde solo se visualizó a la ESTP con el desarrollo del proyecto de ley, sin ser capaz de articular una respuesta que, a la fecha, refleje las características del sector. Tal como lo señala Moore (2004), en un espacio liberal, los grupos con mayor poder cooptan el sistema y por lo tanto determinan la agenda, en el espacio de los problemas malditos, estos velan por la preservación del status quo o por el sabotaje de la medida. Históricamente ese actor ha sido el CRUCH, el punto es que las desigualdades generadas por los modelos liberales tienden a tener explosiones sociales que reflejan su malestar ante la desigualdad, los cuales ya acaecieron el 2006, el 2011 y probablemente en un futuro no muy lejano.

El movimiento estudiantil refleja parte del problema, pues se genera debido a que los estudiantes universitarios consideran que se está frente a una situación problemática ante una situación injusta (Sen, 2010), sin embargo, ese movimiento vela por los intereses privados de los estudiantes universitarios, que se cristalizaron en la interpretación del programa de gobierno que decidió hacer frente a la desigualdad. Ante el posicionamiento de su agenda, los equipos ministeriales fallaron en establecer procesos de diálogo con los actores que ya se habían posicionado en la agenda, como los estudiantes, CRUCH, parlamentarios y, subsecuentemente, Vertebral.

A la fecha, el hecho de que la gratuidad sea la acción contenida en el programa de gobierno que ha logrado ser implementada, muestra que la promesa establecida no sólo no se ha cumplido, sino que, bajo la premisa de los problemas malditos, ha tenido un costo importante para el gobierno, pues han mantenido el statu quo del sistema al profundizar el sistema de financiamiento (Johnstone, 2004), el voucher de gratuidad tiene altas probabilidades de replicar lo que ocurrió con la segmentación del mercado del sistema escolar, reflejado en una creciente desigualdad entre las instituciones, estatales y subvencionadas versus las particulares pagadas, donde los puntos de encuentro sociales, de las personas, desaparecieron. La lógica transformacional de la reforma no solo no se dio, sino que profundizará el modelo existente. El ministerio no posee poder, sino que solamente tiene autoridad, bajo esa figura alcanzar acuerdos desde un inicio, propio de una

⁸⁴ De darse dicha situación, y bajo un modelo de ES de masas cabe preguntarse si la expansión del sistema no universitario se dio bajo la figura de endeudamiento de los estudiantes en el sistema privado, lo que denotaría un problema de equidad aún mayor.

estrategia para afrontar problemas malditos, era la única alternativa de éxito para la política, lamentablemente no sólo no se conversó con los actores del sistema, sino que tampoco vislumbró al espacio ESTP en el posicionamiento y determinación alcanzado en la agenda de medios.

Para el caso de la ESTP la corriente de problemas, actores y soluciones se encontraron en el plano de la gratuidad mas no en el del PdL de reforma a la ES. Para el caso del proyecto las corrientes no se intersectan, por lo tanto, la ventana de oportunidad no se vislumbra, ya que la corriente de problemas no está delimitada para todos los actores. Así, el problema no ha sido enmarcado, por lo tanto, no se puede llegar a un espacio de las soluciones, por lo menos desde la validez política (politics) de las acciones.

Distinto es el caso de la gratuidad pues el costo de ingresar a ella, para los CFT e IP no es elevado ya que la brecha entre el arancel de referencia con el real es muy baja o inexistente para este sub sistema y asienta el modelo de negocio de las instituciones basado en el padrón estudiantil, entregándole recursos del Estado como nunca antes en la historia, bajo un marco regulatorio sumamente débil. Si bien se alcanzó una ventana de oportunidad, en términos prácticos el cambio en el modelo liberal de nuestro sistema no sólo no se dio, sino que se fortaleció en tanto no cambiaron las estructuras regulatorias.

8. Corrientes, Conclusiones y Recomendaciones

Durante el decurso del análisis presentado se ha buscado retratar a la ESTP desde el gran hito refundacional del SES acaecido en los años 80, para luego observar la evolución del sistema hasta el 15 de diciembre del 2016, año en el cual el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet busca realizar una nueva gran reforma al sistema mediante la presentación de un PdL.

El análisis de corrientes al alero de la teoría los problemas malditos y la teoría de la no decisión permitió concluir en base a la construcción argumental el devenir de la ESTP a la fecha.

8.1 Consideraciones en base a las Corrientes Múltiples

Una de las características del análisis documental realizado en torno a la ESTP radica en la dimensión de complejidad de un problema maldito, condicionado directamente por la estructura de no decisión / no distinción de los distintos actores sociales. Esto queda reflejado al revisar la tabla 8 y el gráfico 8⁸⁵, donde se aprecia la ausencia de leyes e iniciativas, de impacto sistémico, llevadas a cabo de manera efectiva y focalizada durante 25 años, por lo menos hasta la implementación del CAE -la orientación de este crédito fue aumentar el padrón estudiantil del sistema, no necesariamente fortalecer a la ESTP- (Donoso, 2008).

El análisis de corrientes permite afirmar que se propició un espacio de desarrollo para las IES no universitarias clausurado y autoreferente, es decir, bajo un marco de normas base (1981), que no fue reexaminado durante 36 años y una modalidad formativa como la ESTP que usualmente no es objeto de políticas públicas, llevó a que tanto CFT como IP se aislaran de las universidades y del Estado. Así, las acciones de Mineduc estuvieron focalizadas en el espacio universitario (en base a una hegemonía cultural universitaria) lo que permite concluir que al momento de dar inicio la reforma a la ES, las dimensiones de un problema maldito a ser: complejidad (falta de conocimiento) y la de diversidad (actores involucrados) (Head & Alford, 2008), tanto en lo referido SES y sobre todo para con la ESTP, no fueron consideradas en toda su magnitud por los hacedores de políticas públicas.

De manera específica el párrafo anterior será reforzado en base a los siguientes puntos. Estos fueron construidos a lo largo del documento:

- Desde 1980, se generaron sistemas culturales que distanciaron a la ESTP de la formación académica, a las universidades de los CFT, IP y, a estas últimas dos, del Estado. Así, la hegemonía de la formación académica volvió ininteligible la formación para el trabajo para los hacedores de políticas públicas relacionados con el Mineduc, lo cual se refleja en la ausencia de políticas públicas relevantes para esta área (a excepción del CAE).

⁸⁵ Página 54; 62

- Mineduc no cuenta con equipos y una institucionalidad pertinente para la ESTP, lo que afecta el desarrollo de políticas públicas para esta modalidad formativa.
- La fragmentación del Estado en distintas unidades independientes, aumenta los costos de coordinación al momento de enfrentar un problema. Bajo la concepción de que la ETP es una formación de carácter multidimensional y requiere la participación de actores de educación, economía y trabajo, la reforma del Estado de los años 80 (New Public Management) no hizo sino aumentar las barreras para el desarrollo de esta modalidad formativa.
- El desarrollo de diagnósticos por actores nacionales como la CPC y Mejora la Técnica e internacionales como BID, OCDE o Unesco, resitúa a la ETP y a la ESTP en el espacio de desarrollo productivo. La política pública no ha abordado de manera integral este tema.
- Es así que la complejidad de la ESTP requiere, de partida, un espacio de equidad entre los actores formativo-educativos que, en el caso de la ES, recién ha comenzado a discutirse.
- Se está frente a un espacio de inequidad e injusticia. Inequidad en el trato estudiantil e institucional, que desde la ESTP puede ser entendida como una injusticia (Vertebral, 2014; 2015).
- Existen problemas⁸⁶ de equidad horizontal (Hanushek & WöBmann, 2007) entre los estudiantes del SES en términos de la recepción de becas y créditos (se privilegia a los estudiantes universitarios).
- Las políticas de aseguramiento de la calidad buscan “asegurarla” en base al resguardo de los procesos que condicionan la posterior entrega de recursos (CAE), principalmente bajo criterios de carácter universitario.⁸⁷ Actualmente el sistema de aseguramiento de la calidad castiga a las IES no universitarias con estándares y criterios no del todo pertinentes, lo que denota problemas de diseño, calidad y pertinencia del instrumental existente.
- En base a los datos de contraloría, ha de revisarse la estructura de gasto de la ES, en particular si es que se desea avanzar hacia el desarrollo del país, debido a que las instituciones avocadas a la ESTP requerirán mayor financiamiento para el desarrollo de innovación y transferencia tecnológica.

En base a estas conclusiones se ha de afirmar que la no distinción/no de la cual ha sido objeto la ESTP es un hecho real y concreto.

Durante el año 2014 la reforma a la ES fue tratada de manera agregada, sin embargo y luego de un cambio en la gestión de la política pública, durante el discurso del 21 mayo del año 2015, la presidenta Michelle Bachelet prometió gratuidad para el año 2016. Esto partió el proceso de reforma en dos ítems, a ser financiamiento vía gratuidad y reforma estructural al SES.

⁸⁶ Fallas de mercado, que implica que, entre dos estudiantes con las mismas condiciones, se privilegia el financiamiento de un universitario, lo que puede ser entendido, desde la equidad, como una discriminación arbitraria

⁸⁷ He ahí su apalancamiento con el CAE.

Tabla 12: Del análisis de problemas

	Reforma a la ES	Gratuidad
Distinción /no decisión sobre la ESTP	Requerida debido al carácter refundacional de la medida.	Contingente, orientación hacia el estudiante y al tipo de IES no al tipo de formación.
Dimensión Complejidad	Alta	Contingente
Dimensión Diversidad	Alta	Baja

Fuente: Elaboración propia en base a Bachrach & Baratz (1963) y Head & Alford (2008)

La tabla 11 permite concluir que se está frente a un problema maldito (reforma) y a otro que no lo es (gratuidad). Si bien en ambos subyace una crítica frente a la desigualdad propia de la sociedad chilena (Bachelet, 2013) no ocurre lo mismo en el desarrollo de ambos problemas, tanto en su profundidad como en cómo se abordan las dimensiones de complejidad y diversidad.

Se concluye que la gratuidad, una vez definido el mecanismo de entrega (el cual fue vía becas/voucher) trasladó la tensión a la dimensión de diversidad en su componente político, donde si el estudiante estudia o no en la ESTP fue relevante el año 2015, cuando los estudiantes universitarios presionaron por el beneficio, pero con la amplitud en la entrega de este, el año 2016, la ventana de oportunidad para la ESTP fue visualizada y, por lo tanto, lo relevante es la institución que adscribe más no la modalidad formativa.

La decisión política de adscribir a IES que decidieran transformarse a sin fines de lucro (gracias al PdL de transformación) permitió que la dimensión diversidad fuera contenida, así se alcanzó una solución viable, que facilitó la entrega del beneficio, pero que técnicamente presenta riesgos importantes. Estos serán explicitados en el siguiente apartado.

El caso de la Reforma a la ES permite concluir que el hecho de que no se abriera una ventana de oportunidad se debe a los siguientes factores:

- No se elaboró un diagnóstico: el punto de inicio que determina el trabajo que desarrollaría el equipo técnico de Mineduc, basado en enfrentar la brecha de la dimensión complejidad, nunca fue realizado. La clausura operacional de Mineduc no permitió visualizar la postura real del ministerio hasta julio del año 2015 con la publicación del Documento Bases para la Reforma, donde la problematización del SES distaba de las visiones de los distintos grupos de interés.
- Para la ESTP ese momento es fundamental pues permite afirmar que no habían sido distinguidas tanto en su complejidad técnica ni la visión de los grupos de interés que adscriben a ella. Esto unido a las acciones desarrolladas por estudiantes, CRUCH y el mismo Estado, llevó a que las visiones respecto a cómo transformar el SES se distanciaran.
- Los dos puntos anteriores permiten afirmar un elemento central: Mineduc y sus técnicos, durante el año 2014 y 2016, no lograron actuar como articuladores de las perspectivas de los distintos actores involucrados fallando en el espacio de la dimensión de diversidad.

- Por ende, la validación de la solución planteada, a ser el proyecto de ley, de momento no es viable.
- El PdL de reforma a la ES fue enviado el año 2016 sin contar con el apoyo de ninguno de los grupos de interés, denotando una grave falla al momento de enfrentar un problema.

Como principal conclusión el fallo de la reforma a la ES es un problema que se origina en la incapacidad de diseñar una política pública por parte de Mineduc. Se está frente a un actor que no se autoanalizó a la luz de su devenir histórico en el SES, bajo el marco que poseer autoridad (en términos de Bachrach & Baratz) no significa poder hacer ejercicio de poder. Una conducta autorreferente habría tenido un efecto sí y solo sí se pudiera hacer un ejercicio de fuerza (como en la década de los 80) sin embargo la inexperiencia técnico política de los equipos ministeriales determinó el devenir de esta reforma, que a la fecha sigue en la cámara, donde el ejecutivo ha postergado tres veces la entrega de indicaciones.

Los hechos acaecidos los últimos 4 años no significaron un cambio relevante para el SES, ya que prosigue la misma visión del sistema, se mantiene el statu quo de carácter liberal, con primacía del mercado, con un dominio hegemónico de la cultura universitaria, donde se mantienen políticas basadas en incentivos. Al 2016 solo se agregó un nuevo instrumento de ayuda estudiantil, sin embargo, la viabilidad de los contenidos expuestos en el PdL y la receptividad de las IES no universitarias sigue siendo precaria. No puede afirmarse que el statu quo del sistema haya cambiado, el poder del sistema aún reside en el CRUCH al igual que los últimos 26 años.

La situación presentada no es del todo desalentadora para la ESTP. El haber alcanzado visibilidad en los medios (columnas y noticias), más una asociación gremial que ha comenzado a volverse consiente de su poder permiten pensar que en un futuro no muy lejano este sector podrá posicionar sus demandas en la agenda de gobierno.

8.2 Ventana de Oportunidad: potencial desarrollo técnico de la gratuidad

El cambio en el financiamiento institucional para la ESTP es más complejo que el propuesto en el PdL, ya que sólo se basa en el financiamiento de una estimación del arancel bajo un modelo de gratuidad (por voucher), sin diseñar instrumentos concretos de asignación de carácter institucional, como tampoco contempla otras funciones de los sistemas de ESTP avanzados como la innovación y la transferencia tecnológica. El Fondo de Innovación y Creación Artística, es adicional a la gratuidad y sólo es contemplado para las universidades. A pesar que en el sistema de aseguramiento de la calidad se le exigirá a CFT e IP que innoven, las acciones desarrolladas por el Estado llevan a concluir que la importancia que este le atribuye es sólo declarativa o las propuestas requieren una mayor reflexión.

La justicia en el acceso a la ES no ha cambiado, pues lo relevante no es el pago actual o su postergación en base a deuda, sino que más bien es el costo de oportunidad de estudiar de corto plazo, esto debido a que le CAE cubre gran parte del arancel real de la mayoría de las carreras impartidas IP y CFT acreditados. La gratuidad no asegura que el estudiante permanezca, por ende,

como acción presenta el riesgo de ser ineficiente en el uso de recursos es elevada y, por ende, podría ser poco eficaz. En la ESTP la deserción de los estudiantes de primer año supera el 30%, así, la ausencia de estrategias pro retención pueden significar un elevado costo de oportunidad en el uso de estos recursos, es más, la deserción puede aumentar gracias a la gratuidad en base a que se libera una de las presiones de largo plazo que es el endeudamiento.

La gratuidad vía glosa presupuestaría deja a este benéfico en mal pie. Sea cual sea la IES, si se sigue lo expuesto por Chapman (1997) o Johnstone (2004)⁸⁸, inevitablemente los estudiantes beneficiarios de gratuidad tenderán a reducirse debido a los costos crecientes de la ES. El punto será, ¿qué sub sistema primará en dicha discusión?, ¿se repartirá proporcionalmente?, ¿otras políticas públicas presionarán por estos recursos? Cualquiera sea el horizonte, no será un problema de fácil solución.

La similitud de la gratuidad para la ES con el sistema de voucher escolar abre la pregunta de si esta medida incentivará la diversidad en la ES o más bien propiciará la mayor segmentación y diferenciación del mercado, donde los estudiantes de mayores ingresos se concentrarán en IES que cobren por sus carreras. Debido a que la brecha entre aranceles reales y de referencia es pequeña o inexistente en la ESTP, la pérdida de diversidad institucional será relevante para el espacio universitario.

De cumplirse la idea planteada en el párrafo anterior, se concluye que la gratuidad, tal como está planteada, puede ser una política regresiva que no tiene un potencial redistributivo, es decir los beneficios privados no se equiparan, sino que las diferencias se mantienen, por lo menos a nivel de los estudiantes. Como se verá en el apartado de recomendaciones, el problema en sí no es la gratuidad, sino que el mecanismo utilizado para implementarla y la cantidad de recursos que existen para financiarla.

8.3 Recomendaciones

- **Desarrollar una institucionalidad/equipos técnicos al interior de Mineduc:**

Uno de los primeros pasos para generar políticas públicas orientadas a la ESTP, es que Mineduc posea un equipo, de carácter permanente, de técnicos especialistas en ESTP, que le permitan generar acciones y programas con una visión estratégica. Esto facilitaría el ingreso de temas de la agenda pública a la agenda de gobierno y el desarrollo de políticas públicas pertinentes y de calidad.

Estos equipos deben tener o generar capacidades para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas como también capacidades técnico políticas para relacionarse con los distintos grupos de interés relacionados con la ETP.

⁸⁸ Costos crecientes en la ES que obliga a que aumente el gasto privado en la mayoría de los SES del mundo.

Además, debe fomentar la investigación en el área con el fin de mitigar la falta de teorización en torno a la ETP, para así colaborar en el diseño de políticas públicas pertinentes y de calidad.

- **Establecer instancias de coordinación, específicas y permanentes:**

El Estado no sólo debe asegurar la vinculación de sus políticas desarrolladas en sus diversas reparticiones, sino que también debe establecer espacios de trabajo con los distintos grupos de interés del sistema. En la actualidad Mineduc solo es participe del CRUCH, sin embargo, requiere de institucionalizar un espacio con el resto de los actores educativo-formativos y el sector productivo y social. El Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional puede ser una buena iniciativa, pero debido a que es de carácter consultivo, su impacto en el sistema dependerá de la voluntad política de los distintos actores. Un cambio real sólo tendrá éxito si es que este punto es desarrollado.

Además, se propone generar un espacio formal de coordinación entre Divesup, Vertebral, Conifos y CFT Cruch en orden de propiciar espacios de coordinación con los principales proveedores de ESTP.

Es interesante ver que en la teorización de la ETP, se mencionó la relevancia del sector productivo el cual no tuvo una participación relevante en el espacio de la reforma a la ES. Se sugiere considerar la participación activa de este grupo de interés para el desarrollo de futuras acciones.

- **Fortalecer a los actores del Estado:**

A la fecha, la ausencia de un marco regulatorio sólido releva la necesidad de fortalecer a los distintos actores del Estado, tanto en la amplitud como en la pertinencia de sus acciones. Para el caso de la ESTP, un sistema de aseguramiento⁸⁹ de la calidad pertinente y relevante, que reconozca sus particularidades, es fundamental. Además, la existencia de este marco regulatorio permitirá delimitar el sistema y propiciar la generación medios simbólicos generalizados que facilitarán un mejor entendimiento entre el mundo académico y laboral.

⁸⁹ Se considera que ha de contener, un organismo similar a la superintendencia, una agencia de calidad, un órgano rector y un actor que logre vincular, desde una instancia externa a los distintos niveles educativo-formativos (formales y no formales).

- **Desarrollar un sistema de aseguramiento de la calidad pertinente para la ESTP:**

Para la ESTP, la calidad y la pertinencia del proceso de formación no pueden sino ser entendidas desde las exigencias sociales y productivas. Es por ello que la generación de un sistema que considere a ambos actores permite velar por la pertinencia del ciclo educativo. Si bien esta teorización está presente en el apartado de fines de la ESTP, en la discusión del PdL los temas estuvieron centrados en su aplicabilidad mas no en el fondo de esta.

Esta es una deuda que subyace desde el año 2006 y que ha limitado el desarrollo del sistema no universitario. Si se desea que se mejoren las capacidades de estas IES el diseño de un nuevo sistema es una piedra basal.

- **Definir un nuevo esquema de financiamiento:**

A la fecha, la equidad de trato entre las IES del sistema y sus estudiantes ha sido deficitario. Existen problemas de equidad horizontal en el financiamiento de estos actores, ya que no necesariamente están basados en los talentos de las personas, la calidad de la IES o en las necesidades del país.

Este nuevo trato requiere de una estrategia de desarrollo que oriente el actuar del SES, pero también de una institucionalidad que vele por la pertinencia y la relevancia de la formación y las necesidades de las personas que participan de él.

Mención aparte es el sub desarrollo de los procesos de innovación, transferencia tecnológica y productividad, donde la ESTP al estar vinculada al mundo del trabajo, es el actor llamado a desarrollarlas. A la fecha, este no ha sido un foco de la estructura de financiamiento para la ESTP.

Finalmente, la gratuidad, de mantenerse, debe institucionalizarse en un mecanismo menos vulnerable que la ley de presupuesto. También se sugiere explorar otros mecanismos de financiamiento como el impuesto a graduados, como mecanismo que permita costear la gratuidad.

Sea cual sea el instrumento que se utilice, su costo será elevado. Contar con medidas que aseguren la eficiencia en el uso de los recursos tales como políticas de retención, de aseguramiento de la calidad basadas en resultados y de vinculación con el medio.

Además, su fragilidad la vuelve vulnerable a presiones políticas (cambio en los requisitos de asignación) o a su supresión. Su actual posicionamiento no permite vislumbrar una estrategia de desarrollo para esta modalidad de financiamiento.

Debido a los costos crecientes de la ES es altamente probable que la gratuidad deba ser reducida y haya presiones sociales para expandirla. Este beneficio probablemente generara nuevos estallidos sociales. Los actores de gobierno deberán generar estrategias para enfrentar dicho evento.

- **Desarrollo de trayectorias, acceso y permanencia:**

Uno de los temas que no se logró posicionar en la agenda fue el de la retención y el acceso de personas con distintas trayectorias. En un escenario de gratuidad los costos de oportunidad de un estudiante no han disminuido. Ciertamente un estudiante en gratuidad no contrae una deuda, sin embargo, los costos relacionados sí se mantienen (transporte, vivienda, alimentación, materiales, salud, etc.). Es ante este escenario que ha preguntarse cómo se asegurará que la eficacia de la gratuidad. Ante el escenario actual se hace imperioso desarrollar acciones, programas y políticas en torno a esta área.

A su vez, no se ha desarrollado una discusión respecto a la articulación con la capacitación y las certificaciones laborales, tal como lo menciona Palmer (2014), de manera edu-centrista, esto no es un tema que haya sido distinguido, sin embargo, puede ser levantado en los próximos años, ¿Cómo reconozco trayectorias y disminuyo los costos de un proceso formativo? La articulación, prosecución y reconocimiento de aprendizajes es crucial.

De mantenerse una estructura liberal, la orientación vocacional y los sistemas de información juegan un rol fundamental. No solo desde su colaboración con el uso eficiente de los recursos, sino que también permite que los estudiantes puedan tomar decisiones informadas para el desarrollo de sus trayectorias, no solamente contemplando sus intereses educativos, sino que también su futura empleabilidad.

El espacio de trayectorias ha de ser desarrollado de manera prioritaria en vista de la instauración de la gratuidad en la ES.

- **Crear un proyecto de Sistema Educativo Formativo parte de una Estrategia de Desarrollo País:**

En la actualidad existe un desacoplamiento entre el espacio de la capacitación y el de la educación formal, esta es una de las razones fundantes de la creación del Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional explicitada en la nueva Política de Formación Técnico Profesional del Ministerio de Educación (2016). En vista de desarrollar trayectorias educativas/formativas consistentes todas las iniciativas deben tener en vista su articulación con otras políticas desarrolladas por el Estado y con el sector productivo y social. La coordinación entre las unidades del Estado no fue observada en los proyectos de ley examinados ni en las acciones desarrolladas a la fecha.

A su vez debe responder a una estrategia de desarrollo que establezca cual es el horizonte al se ha de avanzar como país, donde el sistema educativo y formativo es de una importancia crucial.

- **Re significar el espacio de la Reforma a la ES**

Como recomendación final, la no apertura de una ventana de oportunidad para el desarrollo de una reforma a la ES no significa que esta no sea necesaria. Uno de los puntos críticos para Mineduc es decidir qué línea seguirá en torno a esta iniciativa que desde la perspectiva de los actores de la ESTP es necesaria. A modo de ejemplo, no fueron considerados problemas de base para la ESTP como la duración de 1600 clases⁹⁰ de un programa de ESTP o nuestro vetusto sistema de títulos y grados (OCDE, 2009).

En base al análisis presentado, a pesar del elevado costo político se sugiere realizar un acto refundacional de la reforma, en especial para atacar la dimensión de complejidad del problema maldito analizado, para así generar una mayor validación político técnica del futuro proceso.

8.4 Palabras finales

La equidad no es propia de los elementos fundacionales de nuestro SES. Como tal re situar y dignificar a la ESTP trasciende el sesgo de sujeción de esta respecto a programas académicos y a la vulnerabilidad de sus estudiantes. Es por ello que la discusión respecto al aporte de esta modalidad al desarrollo del país es fundamental. Reenfocar su aporte estratégico y desarrollar una visión de nuestro país hacia el desarrollo y cómo podemos llegar a él, implica la generación de un consenso al cual como sociedad no estamos acostumbrados.

La característica liberal de nuestro sistema de ES lleva a que la desigualdad vaya a seguir existiendo y con eso el malestar social. La ESTP es una alternativa a este problema gracias a su carácter inclusivo, habilitante y no selectivo. La historia muestra que nos queda mucho camino por delante. Así, no se vislumbra una ventana de oportunidad para fortalecer a la ESTP desde el Estado. La gratuidad es de efecto simbólico político para la percepción sociedad, pero no cambia la estructura fundante del sistema.

⁹⁰ no es una unidad de carga.

9. Glosario

AFD	<i>Aporte Fiscal Directo</i>
AFI	<i>Aporte Fiscal Indirecto</i>
CAE	<i>Crédito con Aval del Estado</i>
BNM	<i>Beca Nuevo Milenio</i>
CFT	<i>Centro de Formación Técnica</i>
CNA	<i>Comisión Nacional de Acreditación</i>
CNAP	<i>Consejo Nacional de Acreditación</i>
CNED	<i>Consejo Nacional de Educación</i>
Conifos	<i>Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Formación Superior</i>
CRUCH	<i>Consejo de Rectores y Universidades de Chile</i>
CPC	<i>Confederación para la Producción y el Comercio</i>
CSE	<i>Consejo Superior de Educación</i>
CUECH	<i>Consorcio de Universidades del Estado de Chile</i>
DFL	<i>Decreto con Fuerza de Ley</i>
Divesup	<i>División de Educación Superior del Ministerio de Educación</i>
EMTP	<i>Enseñanza Media Técnico Profesional</i>
ES	<i>Educación Superior</i>
ESTP	<i>Educación Superior Técnico Profesional</i>
ETP	<i>Educación Técnico Profesional</i>
FSCU	<i>Fondo Solidario de Crédito Universitario</i>
FUAS	<i>Formulario Único de Acreditación Socioeconómica</i>
G9	<i>Red de Universidades Públicas no Estatales</i>
IES	<i>Instituciones de Educación Superior</i>
IP	<i>Instituto Profesional</i>
LGE	<i>Ley General de Enseñanza</i>
LOCE	<i>Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza</i>
Mineduc	<i>Ministerio de Educación</i>
Ofesup	<i>Organización de Federaciones de Educación Superior Privada</i>
PcL	<i>Profesional con Licenciatura</i>
PdL	<i>Proyecto de Ley</i>
PsL	<i>Profesional sin Licenciatura</i>
PSU	<i>Prueba de Selección Universitaria</i>
PV	<i>Profesional Vocacional</i>
SEFTP	<i>Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional</i>

<i>SENCE</i>	<i>Servicio Nacional de Capacitación y Empleo</i>
<i>SIES</i>	<i>Sistema de Información para la Educación Superior</i>
<i>SUA</i>	<i>Sistema Único de Admisión</i>
<i>TNS</i>	<i>Técnico de Nivel Superior</i>
<i>UCE</i>	<i>Unidad de Currículo y Evaluación</i>
<i>Vertebral</i>	<i>Consejo de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales Acreditados.</i>

10. Bibliografía

AEQUALIS 2016. “Función Formativa De La Educación Superior”, Santiago, Chile.

Anderson, D. 2009. “Productivism and Ecologism: Changing Dis/Courses in TVET”, En Fiend, J., Maclean R. Park, M-G editors, learning Sustainable Development, Springer.

ARIAS, E; FARÍAS, M; GONZALES- VELOSA, C.; HUNEEUS, C.; RUCCI, G. 2015. “Educación Técnico Profesional en Chile”, Monografía Banco Interamericano de Desarrollo, N° 299.

BABBIE, E. 2001. “The Practice of Social Research”. Wadsworth, USA.

BACHELET, M. 2013. “Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018”, Santiago.

BACHRACH, P; BARATZ, M. 1963. “Decisiones Y No Decisiones: Un Marco Analítico”, American Political Science Review, vol 57.

BELLEI, C; CONTRERAS, D; VALENZUELA, J. 2009. “Ecos de la Revolución Pingüina: Avances y silencios en la reforma educacional”, Universidad de Chile y UNICEF.

BIRKLAND, T. 2005. “An introduction to policy process: theories, concepts, and models of public policy”. 2° ed. New York, M.E Sharpe.

BOURDIEU, P. 1996. “The state nobility”. Cambridge MA: Polity Press, USA.

BRENNAN, P. 2014. “Raising the Quality and Image Of TVET: Lower Lever Training or Motor For Inclusive And Sustainable Growth?”, UNESCO IBE, Open source.

BRENAN, J. & NAIDOO, R. 2008. “Higher Education and Achievement (And /or Prevention) of Equity and Social Justice”, Higher Education Vol, 56.

BRENAN, J. & SHAHA, T. 2008. “Access to What? Opportunities in education, employment” In. M. Slowey & D. Watson Editors, “Higher education and the life course”, Buckingham.

- BROWN, S. 1972. "Laws of Form" 1º ed. New York, The Julian Press.
- BRUNNER, J. 2005. "Guiar al Mercado, Informe sobre la educación superior en Chile", Universidad Adolfo Ibáñez. Estadísticas. Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Chile.
- BUCAREY, A. & URZÚA, S. 2013. "El retorno económico de la Educación Media Técnico Profesional en Chile", Estudios Públicos N°129, verano 2013, Chile.
- CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC 2016. "Competencias De La Población En Chile: Resultados PIAAC", Serie Evidencias, N° 3, Chile.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN 2009. "Estudio sobre la Implementación Curricular de la Enseñanza media Técnico Profesional" Universidad Alberto Hurtado, Chile.
- CHAKROUN, BORHENE 2008. "What Can We Learn for Policy Learning", en ETF yearbook 2008, policy learning in action.
- CHAPMAN, B. 1997. "Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education", The Economic Journal, Vol. 107.
- CHAPMAN, B. 2005. "Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform", Centre for Economic Policy Research ANU, discussion paper N° 491.
- COBB, R., KEITH ROSS, J. & ROSS, M. H. 1976. "Agenda Building as a Comparative Political Process", The American Political Science Review, N° 70.
- CONKLIN, J., BASADUR, M. & VANPATTER, G. 2007. "Rethinking Wicked Problems", (entrevista) NextD Journal N°10.
- CRUCH 1981. "Nueva Legislación Universitaria Chilena", Consejo de Rectores para las Universidades Chilenas, Chile.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE 2015. "Financiamiento Fiscal A La Educación Superior", Chile.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE 2016. “Financiamiento Fiscal A La Educación Superior”, Chile.

CNED 2012. “Estudio acerca de la pertinencia de la formación técnica de nivel superior en educación con la estrategia nacional de innovación para la competitividad”, Chile.

CONIFOS 2016. “La Educación Superior técnico Profesional. El diagnóstico ausente, pero imprescindible para la reforma”, Chile.

CONFEDERACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO 2016. “En Chile Sí Podemos. Iniciativas para mejorar la productividad de Chile.”, Chile.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO, GOBIERNO DE CHILE 2009. “Evaluación en profundidad del programa ChileCalifica”. Chile.

DITTBORN, P. 2007. “Historia Y Perspectivas Acerca De La Educación Técnica De Nivel Superior”, Revista Calidad de la Educación, N° 27.

DONOSO, A. & DRAGNIC, M. 2015. “Hacia una universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana”, En: Varios Autores. “Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe”. CLACSO.

DONOSO, S. 2008. “Políticas e instrumentos de financiación de estudios universitarios: encrucijadas para el diseño de financiamiento sustentables”, Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. N° 60.

DONOSO, S. & DONOSO, G. 2009. “Políticas de Gestión Pública Escolar en Chile (1990-2010): Una Evaluación Inicial”, Ensaio N°64, Vol17.

DONOSO, S. .2013. “El Derecho A Educación: Nueva Ciudadanía Tras El Ocaso Neoliberal”. 1° ed. Santiago, Bravo y Allende Editores.

DYE, T. 1992. “Understanding Public Policy”. 7° ed. Englewood Cliffs, Prentice hall, USA.

FLORES, R., MENESES, F. & PAREDES, R. (2016) “Sesgo anti Técnico Profesional del Financiamiento Estudiantil en Educación Superior”, Proyecto Fondecyt 114098, artículo en fase de revisión.

- GOBIERNO DE CHILE 2015. “Mensaje Presidencial, 21 de mayo del 2015”, Chile.
- GRUBB, N. 2006. “Vocational Education and Training: Issues for A Thematic Review”, OCDE.
- GRUBB, N. & GARDNER, D. 2003. “The Roles of Tertiary Colleges And Institutes: Trade –Offs In Restructuring Postsecondary Education”, Working Paper for University of California Berkeley.
- HANUSHEK E., L. WÖBMANN 2007. “The Role of Education Quality un Economic Growth”, Working Paper 4122, World Bank.
- HEAD, B. & ALFORD, J. 2008. “Wicked Problems: The Implications for Public Management”, Panel of Public Management I Practice International Research Society for Public Management.
- HEAD, B. & XIANG W. 2016. “Why APT approach to wicked problems important?”, Landscape and Urban Planning 154.
- HUMMEL, R 1981. “On the Loneliness of Wicked Problems”, Dialogue, Vol 3, N°5.
- INNES J. & BOOHER, D. 2016. “Collaborative rationality as a strategy for working with wicked problems”, Landscape and Urban Planning 154.
- JOHNSTONE, B. 2004. “Cost – Sharing and Equity in Higher Education: Implications Of Income Contingent Loans”, The Center for comparative and Global studies in education, university at Buffalo.
- JOHNSTONE, B. 2004. “The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspective”, Economics of Education Review, Vol. 23
- KELLY, G. & MUERS, S. 2012. “Creating Public Value”, London, Strategic Unit Cabinet Office.
- KINGDON, J. 2003. “Agendas, Alternatives, and Public Policy”. 2° ed. USA, Addison-Wesley Educational Publishers.
- LAHERA, E. 2004. “Política y Políticas Públicas”, Serie Políticas Sociales CEPAL, N°95.

LARRAÍN, CH., Y ZURITA S. 2006. “El nuevo sistema chileno de préstamos estudiantiles”, Universidad Adolfo Ibáñez, documento de trabajo Vol. 48.

LARRAÑAGA, O.; CABEZAS, G.; DUSSAILLANT, F. 2013. “Estudio De La Educación Técnico Profesional”, PNUD.

LUHMANN, N. 1998. “Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general”. 2º ed en español. México, Anthropos.

MARGINSON, S. 2010. “The Limits of Market Reform in Higher Education”, Higher education forum N° 7.

MARSHALL, T. 1949. “Ciudadanía Y Clase Social”, Conferencia en la Universidad de Cambridge.

MAROPE, P.; CAKROUN, B.; HOLMES, K. 2015. “Unleashing the Potential, Transforming Technical and Vocational Education and Training”, 1º ed. UNESCO.

MCCONELL, A. 2016. “Reappraising Wicked Problems: Wicked Policy vs. Simple Politics”, working paper, disponible en: <https://www.psa.ac.uk/> Brighton: Political Studies Association.

MCGRATH, S. 2012. “Vocational Education and Training for Development: A Policy In Need Of A Theory”, International Journal of Educational Development, N °32.

MCGRATH, S. & LUGG, R. 2012. “Knowing and Doing Vocational Education and Training Reform: Evidence. Learning and the Policy Process”, International Journal of Educational Development, N° 32.

MEJORA LA TÉCNICA 2016. “15 propuestas para cambiar la historia de la educación técnica”, Chile.

MINEDUC 2010. “Antecedentes y estrategia para la implementación de la política de formación técnico profesional en Chile”, Chile.

MINEDUC 2009. “Bases Para Una Política Técnico Profesional”, Chile.

- MINEDUC 2016. “Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior”, Chile.
- MINEDUC, OCDE & UNESCO 2010. “Challenges of the Chilean Education System”, Santiago.
- MINEDUC 2012. “Educación técnica profesional en Chile. Antecedentes y claves de diagnóstico”, Chile.
- MINEDUC 2015. “Educación Superior Vespertina en Chile”, Chile.
- MINEDUC 2016. “Política Nacional De Formación Técnico Profesional”, Chile.
- MINEDUC 2016. “Sistematización diálogos por la educación técnico profesional en Chile”, Chile.
- MINEDUC 2016. “Protocolo de Rediseño Reforma a la Educación Superior”, Chile.
- MOK, K.H. 2007. “Withering the State? Globalization Challenges and Changing Higher Education Governance in East Asia”, International Handbook of Urban education, Springer.
- MOORE, R. 2004. “Education and Society: Issues and explanation in the Sociology of Education”, Cambridge, Polity Press.
- NEUBAUER, D. 2008. “The Historical Transformation of Public Good”, Journal of Asian Public Policy Nº 2.
- OCDE 2016. “Chile: better skills for inclusive growth”, OCDE.
- OCDE 2013. “El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior”, OCDE.
- OCDE 2009. “Informe sobre la Educación Superior en Chile”, OCDE.
- OCDE 2009. “Learning for Jobs. Chile First Report”, OCDE.
- OCDE 2011. “OECD review of vocational education and training (VET), Learning for Jobs”. OCDE.

OCDE 2015. “Skills Matter: further results from the survey of adult skills”. OCDE.

PALMER, R. 2014. “Technical and Vocational Skills Post -2015: Avoiding Another Vague Skills Goal?”, *International Journal of Educational Development*, N° 39.

RUIZ, J. 2003. “Metodos de Investigación Cualitativa”. Universidad de Deusto Ediciones Generales.

SALAZAR, J. & PEODAIR, L. 2013. “El Manual Invisible: Tres Décadas De Políticas En Educación Superior En Chile (1980-2010)”, *Archivos analíticos de políticas educativas*, Vol. 21, N° 34.

SANTIAGO CONSULTORES 2009. “Evaluación En Profundidad Del Programa Chilecalifica”, Chile.

SCHOEFER, E. & MEYER J. 2005. “The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century”, *American Sociological Review*, December N° 70.

SEN, A. 1999. “Conferencia Internacional Del Trabajo”, Organización Internacional del Trabajo, 87ª reunión.

SEN, A. 2010. “La Idea de Justicia”, Santillana Ediciones Generales.

SENDEL, M. 2012. “Lo Que El Dinero No Puede Comprar. Los Limites Morales Del Mercado”, España, Ramdon House Mondadori.

SEPULVEDA, L. & VALDEVENITO, M. 2014. “Aspiraciones y proyectos de futuro de estudiantes de enseñanza técnico profesional: ¿es pertinente un sistema diferenciado de enseñanza media?”, *Polis, Revista Latinoamérica*, N°38.

SEVILLA P. 2014. “La educación técnica en Chile y Estados Unidos desde una perspectiva histórica comparada”. *Calidad en la Educación*, N°40.

SEVILLA P. 2014. “Articulación de la educación técnico profesional: una contribución para su comprensión y consideración desde la política pública.” *Calidad en la Educación*, N°41.

UNESCO 2001. “Enseñanza y Formación Técnica y Profesional en el Siglo XXI, Recomendaciones UNESCO”, UNESCO.

UNESCO 2014. “Recomendación Relativa A La Enseñanza Técnico Profesional”, Paris, Capitulo Anexos S/N.

UNESCO 2015. “UNESCO TVET Strategy 2016-2021”, Report of the UNESCO- UNEVOC virtual conference.

VERTEBRAL CHILE 2014. “Re Fortaleciendo la Educación Técnico Profesional: Bases para una estrategia de desarrollo 2014-2024”, una propuesta de Vertebral, Chile.

VERTEBRAL CHILE 2015. “Reforma y Educación Técnico Profesional: Un análisis Vertebral”, una propuesta de Vertebral, Chile.

VERTEBRAL CHILE 2016. “Derribando Mitos en la Educación Técnico Profesional”, una propuesta Vertebral, Chile.

VERTEBRAL CHILE 2016. “Aspectos Críticos y Propuestas para la Reforma: Abriendo Caminos en la Educación Superior Técnico Profesional”, Chile.

VON CHRISMAR, M. 2008. “El Futuro De Las Instituciones Técnico Profesionales”, en Reforma a la Educación Superior, Ediciones Universidad Diego Portales, Chile.

WEBER, P. & KHADEMIAN, A. 2008. “Wicked Problems, Knowledge, Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”, Public Administration Review, Vol 68, N°2.

WEF, WORLD EDUCATION FORUM, DAKAR 2000. “Education for All: Meeting Our Collective Commitments, In: Adopted By The World Education Forum Dakar, Senegal”, UNESCO.

WHITTY, G. 2002. “Making Sense of Education Policy”, Sage Publications, USA.

Leyes, Decretos con Fuerza de Ley, Proyectos de Ley

CHILE. Ministerio de Hacienda 1987. Ley 18.691: Establece Normas Complementarias de Administración Financiera, De Incidencia Presupuestaria y Personal, diciembre 1987. 37p.

CHILE. Ministerio de Educación 1990. Ley 18.962: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, marzo 1990. 26p.

CHILE. Ministerio de Educación 2009. Ley 20.370: Ley General de Enseñanza de Enseñanza, septiembre 2009. 28p.

CHILE. Ministerio de Educación 2006. Ley 20.129: Ley Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, noviembre 2006. 25p.

CHILE. Ministerio de Educación 2011. Ley 20.529: Ley Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, agosto 2011. 57p.

CHILE. Ministerio de Educación 2016. Ley 20.910: Ley que crea 15 Centros de Formación Técnica, marzo 2016. 9p.

CHILE. Ministerio de Educación 1980. Decreto con Fuerza de Ley 3541: Delega facultades que indica, diciembre 1980. 1p.

CHILE Ministerio de Educación 1981. Decreto con Fuerza de Ley N° 1: Fija normas sobre Universidades, enero 1981. 8p.

CHILE. Ministerio de Educación 1981. Decreto con Fuerza de Ley 2: Fija normas sobre Universidades, enero 1981. 1p.

CHILE. Ministerio de Educación 1981. Decreto con Fuerza de Ley 5: Fija normas sobre Institutos Profesionales, febrero 1981. 5p.

CHILE. Ministerio de Educación 1981. Decreto con Fuerza de Ley 24: Fija normas sobre Centros de Formación Técnica, abril 1981. 3p.

CHILE Ministerio de Educación 1999. Decreto con Fuerza de Ley 51: Crea Comisión Asesora en materia de Evaluación de la Calidad de Programas de Pregrado de Instituciones Autónomas de Educación Superior, febrero 1999. 4p.

CHILE. Ministerio de Educación 2016. Proyecto de Ley para la Educación Superior, julio 2016.

CHILE. Ministerio de Educación 2016. Proyecto de Ley para transformación de CFT e IP, septiembre 2015.

Documentos, actas y minutas, Ley de Educación Superior

CHILE¹. Ministerio de Educación 2014. Presentación 20141127: Acceso, noviembre 2014.

CHILE². Ministerio de Educación 2014. Presentación 20141127: Calidad, noviembre 2014.

CHILE³. Ministerio de Educación 2014. Presentación 20141127: Financiamiento, noviembre 2014.

CHILE⁴. Ministerio de Educación 2014. Presentación 20141127: Gobernanza, noviembre 2014.

CHILE⁵. Ministerio de Educación 2014. Presentación 20141127: Título II, noviembre 2014.

CHILE⁶. Ministerio de Educación 2014. Minuta 20141202: Acceso ESTP, diciembre 2014.

CHILE⁷. Ministerio de Educación 2014. Minuta 20141202: Financiamiento ESTP, diciembre 2014.

CHILE⁸. Ministerio de Educación 2014. Minuta 20141204: Acceso ESTP, Elementos Complementarios, diciembre 2014.

CHILE⁹. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20150204: Incidencias de la gratuidad en ESTP, febrero 2015.

CHILE¹⁰. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20150310: Aristas creación 15 CFT Estatales, marzo 2015.

CHILE¹¹. Comisión Nacional de Acreditación 2015. Oficio DP-007011-15: Opinión CNA sobre Reforma al Sistema de ES.

CHILE¹². Ministerio de Educación 2015. Minuta 20150727: Comentarios metodología gratuidad, julio 2015.

CHILE¹³. Ministerio de Educación 2015. Expediente 38828: Documentación Bases para una reforma al SES AIEP.

CHILE¹⁴. Ministerio de Educación: Expediente 38984: Documentación Bases para una reforma al SES EATRI.

CHILE¹⁵. Ministerio de Educación 2015. Expediente 39076: Documentación Bases para una reforma al SES INACAP.

CHILE¹⁶. Ministerio de Educación 2015. Expediente 39078: Documentación Bases para una reforma al SES Vertebral.

CHILE¹⁷. Ministerio de Educación 2015. Expediente 39173: Documentación Bases para una reforma al SES PROFASOC.

CHILE¹⁸. Ministerio de Educación 2015. Expediente 39262: Documentación Bases para una reforma al SES Instituto Profesional Carlos Casanueva.

CHILE¹⁹. Ministerio de Educación 2015. Expediente 39344: Documentación Bases para una reforma al SES Santo Tomás

CHILE²⁰. Ministerio de Educación 2015. Documento 20150810: Documentación Bases para una reforma al SES USACH, agosto 2015.

CHILE²¹. Ministerio de Educación 2015. Documento 20150810: Documentación Bases para una reforma al SES UTFSM, agosto 2015.

CHILE²². Ministerio de Educación 2015. Documento 20150806: Documentación Bases para una reforma al SES Consejo CFT CRUCH, agosto 2015.

CHILE²³. Ministerio de Educación 2015. Oficio 19/2015: Documentación Bases para una reforma al SES DUOC-UC, agosto 2015.

CHILE²⁴. Ministerio de Educación 2015. Documento 20150826: Documentación Bases para una reforma al SES CONIFOS, agosto 2015.

CHILE²⁵. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20150804: Gratuidad, agosto 2015.

CHILE²⁶. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20150908: Comentarios propuestas CNED, septiembre 2015.

CHILE²⁷. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20150925: Institucionalidad de la Educación Superior, septiembre 2015.

CHILE²⁸. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20150925: Sistema Nacional de Educación Superior, septiembre 2015.

CHILE²⁹. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20151002: Fines y Principios de la ES, octubre 2015.

CHILE³⁰. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20151002: Reforma al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, octubre 2015.

CHILE³¹. Ministerio de Educación 2015. Minuta 20151028: Tipos de IES, octubre 2015.

CHILE³². Ministerio de Educación 2015. Minuta 20151028: Coloquio sobre Reforma a la Educación Superior: Síntesis de Actores (AEQUALIS), octubre 2015.

CHILE³³. Ministerio de Educación 2015. Informe 20151220: Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación Superior, diciembre 2015.

CHILE³⁴. Ministerio de Educación 2015. Informe 20151223: Grupo de Tareas de Formación Técnico Profesional, diciembre 2015.

CHILE³⁵. Ministerio de Educación 2016. Presentación 20160109: Presentación Reforma, enero 2016.

CHILE³⁶. Ministerio de Educación 2016. Presentación 20160212: Presentación Rectores, febrero 2016.

CHILE³⁷. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160317: Propuesta sistema de acceso ESTP, marzo 2016.

CHILE³⁸. Ministerio de Educación 2016. Documento 20160411: Comentarios PUC a Reforma ES, abril 2016.

CHILE³⁹. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160417: Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, abril 2016.

CHILE⁴⁰. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160418: Definición de CFT e IP, abril 2016.

CHILE⁴¹. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160419: Revisión al PdL ES, abril 2016.

CHILE⁴². Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160419: Disposiciones generales, abril 2016.

CHILE⁴³. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160421: Gobernanza de 15 Centros de Formación Técnico Profesionales, abril 2016.

CHILE⁴⁴. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160429: Propuesta Consejo Nacional de Educación, Economía y Trabajo, abril 2016.

CHILE⁴⁵. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160501: Nudos Críticos para la Reforma para la ESTP en el contexto de la reforma, mayo 2016.

CHILE⁴⁶. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160520: Sobre artículo 31 LOCE, mayo 2016.

CHILE⁴⁷. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160524: Consejos Regionales de Educación Economía y Trabajo, mayo 2016.

CHILE⁴⁸. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160718: Comentarios a presentación diagnóstico N°160710, mayo 2016.

CHILE⁴⁹. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20160723: PdL ES, julio 2016.

CHILE⁵⁰. Ministerio de Educación 2016. Acta 20160922: Consejo Asesor de Formación técnico Profesional, agosto 2016.

CHILE⁵¹. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20161108: Ley de Transformación Tipos de IES, noviembre 2016.

CHILE⁵². Ministerio de Educación 2016. Minuta 20151129: Claves para entender la gratuidad, noviembre 2016.

CHILE⁵³. Ministerio de Educación 2016. Minuta 20161130: Gratuidad CFT e IP 2017, noviembre 2016.

Grabaciones

PEÑA, C. [2016] La post verdad, los cambios de la sociedad chilena y la llegada del 2017 [audio]. Santiago, Radio Duna. (podcast), 45.39 min. sonido.

<http://www.duna.cl/podcasts/la-post-verdad-los-cambios-de-la-sociedad-chilena-y-la-llegada-del-2017/>

(Consulta: 30 de diciembre del 2017).

VERTEBRAL¹ CHILE [2015]. Estudiantes de CFT e IP lanzan campaña viral acusando discriminación por reforma educacional [video]. Santiago, Vertebral Chile (MP4), 2.02 min. sonido, color, 720p.

<http://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2015/11/03/videos-estudiantes-de-cft-e-ip-lanzan-campana-viral-acusando-discriminacion-por-reforma-educacional/>

(Consulta: 15 de noviembre deL 2016).

Bases de Datos

BASES ESTADÍSTICAS EDUCACIÓN SUPERIOR, SIES:
<http://www.mifuturo.cl/index.php/academicos-e-investigadores>
(Consulta: 5 de julio de 2016).

CEP CHILE: ESTUDIO NACIONAL DE OPINIÓN PÚBLICA NOVIEMBRE – DICIEMBRE 2016.
<http://www.cepchile.cl/estudio-nacional-de-opinion-publica-noviembre-diciembre-2016/cep/2017-01-05/083311.html>
(Consulta: 5 de enero del 2017).

ÍNDICES: ESTADÍSTICAS Y BASES DE DATOS, CNED:
http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesPostulantes/Indices_Sistema.aspx
(Consulta: 3 de agosto de 2016).

Artículos Periódicos en la Web

AEQUALIS¹, 2016. Debate de alto nivel de la reforma universitaria, seminario Aequalis. [en línea] AEQUALIS en línea. 12 de diciembre, 2016.
<http://www.aequalis.cl/debate-alto-nivel-reforma-universitaria-seminario-aequalis/> (Consulta: 17 de diciembre del 2016).

ALARCÓN A. 2016. Cruch califica como un avance la respuesta del gobierno sobre proyecto de educación superior. [en línea] Bío Bío en internet. 27 de octubre, 2016.
<http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2016/10/27/cruch-califica-como-un-avance-respuesta-del-gobierno-sobre-proyecto-de-educacion-superior.shtml> (Consulta: 16 de noviembre de 2016).

BLOOMBERG, 2015. El sueño de una reforma educacional en Chile se amarga en medio de paro de profesores. [en línea] El Mostrador en Internet. 21 de julio, 2015.
<http://www.elmostrador.cl/mercados/2015/07/21/bloomberg-el-sueno-de-una-reforma-educacional-en-chile-se-amarga-en-medio-del-paro-de-profesores/>
(Consulta: 8 de noviembre del 2016).

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC 2015. Ignacio Irarrazaval analiza proyecto de ley que crea 15 cft estatales ante autoridades de gobierno y parlamentarios. [en línea] Centro de políticas públicas UC. 20 de mayo, 2015.
<http://politicaspublicas.uc.cl/ignacio-irrazaval-analiza-proyecto-de-ley-que-crea-15-cft-estatales-ante-autoridades-de-gobierno-y-parlamentarios/>

(Consulta: 16 de noviembre de 2016).

COOPERATIVA.CL, 2015. Gratuidad: gobierno reiteró compromiso de incluir a CFT e IP en el “corto plazo”. [en línea] Cooperativa.cl en internet. 25 de diciembre, 2015.

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/proyectos/gratuidad-gobierno-reitero-compromiso-de-incluir-a-cft-e-ip-en-el/2015-12-25/140520.html> (Consulta: 15 de noviembre del 2016).

COOPERATIVA.CL¹, 2015. El discurso completo de la presidenta Michelle Bachelet del 21 de mayo del 2015. [en línea] Cooperativa.cl en internet. 21 de mayo, 2015.

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/proyectos/gratuidad-gobierno-reitero-compromiso-de-incluir-a-cft-e-ip-en-el/2015-12-25/140520.html> (Consulta: 15 de noviembre del 2016).

CRUCH 2016. Vicepresidente ejecutivo del CRUCH: No ha habido cumplimiento de las transferencias por gratuidad en el segundo semestre. [en línea] CRUCH en internet. 26 de agosto, 2016.

<http://www.consejodirectores.cl/noticia/510/vicepresidente-ejecutivo-del-cruch:-rno-ha-habido-cumplimiento-de-transferencias-por-gratuidad-en-el-segundo-semestrer.html> (Consulta: 16 de noviembre de 2016).

CRUCH¹ 2016. Cruch sostiene que el protocolo de rediseño a la educación superior es ambiguo, genérico e insuficiente. [en línea] CRUCH en internet. 14 de noviembre, 2016.

<http://www.consejodirectores.cl/noticia/543/cruch-sostiene-que-el-protocolo-de-redisenio-a-la-educacion-superior-es-rambiguor,-rgenericor-e-rinsuficienter.html> (Consulta: 16 de noviembre de 2016).

DÍAZ C. 2016. Caso Caval y el desplome de la aprobación de Bachelet. [en línea]

Bio Bío en internet. 29 enero, 2016.

<http://www.biobiochile.cl/noticias/2016/01/29/el-caso-caval-y-el-desplome-de-la-aprobacion-de-bachelet.shtml>

(Consulta: 9 de noviembre del 2016).

EL MERCURIO 2015. Gratuidad: ley corta incluye universidades privadas y deja fuera a los planteles técnicos. [en línea] El Mercurio en internet. 22 de diciembre, 2015.

<http://www.elmercurio.com/blogs/2015/12/22/37977/Gratuidad-ley-corta-incluye-a-universidades-privadas-y-deja-fuera-a-los-planteles-tecnicos.aspx> (Consulta: 15 del noviembre del 2016).

EMOL, 2014. Mineduc responderá esta semana a Confech por petición de mesa. [en línea] Emol en Internet, 9 de septiembre, 2014.
<http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/09/09/679380/Mineduc-respondera-esta-semana-a-Confech-por-peticiion-de-mesa/>
(Consulta: 8 de noviembre del 2016).

EMOL, 2015. Consejo de Reforma de la educación superior no intervendrá en la gratuidad. [en línea] EMOL en internet. 4 de septiembre, 2015.
<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/09/04/748381/Consejo-de-Reforma-de-la-Educacion-Superior-no-intervendra-en-la-gratuidad.html>
(Consulta: 8 de noviembre del 2016).

EMOL 2015. Tribunal Constitucional se pronuncia por gratuidad. [en línea] EMOL en internet. 10 de diciembre, 2015.
<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/12/10/763293/Tribunal-Constitucional-se-pronuncia-por-gratuidad.html>
(Consulta: 15 de noviembre del 2016).

FIGUEROA, J., RIQUELME, G. & GUZMÁN, J. 2012. Las pruebas de como lucraron los dueños de la universidad del mar. [en línea] CIPER en internet. 30 de julio 2012.
<http://ciperchile.cl/2012/07/30/las-pruebas-de-como-lucraron-los-duenos-de-la-universidad-del-mar-i/>
(Consulta: 10 de noviembre del 2016).

JULIO LEÓN, J. 2016. Ley corta para IP y CFT. [en línea] La Tercera en línea. 14 de enero, 2016.
<http://voces.latercera.com/2016/01/14/jose-julio-leon/ley-corta-para-ip-y-cft/>
(Consulta: 16 de noviembre de 2016).

MARDONES, C. 2016. Rector Inacap dice que está en condiciones de sumarse a gratuidad. [en línea] La Tercera en línea. 20 de octubre, 2016.
<http://www.latercera.com/noticia/rector-inacap-dice-esta-condiciones-sumarse-la-gratuidad/>
(Consulta: 2 de diciembre del 2016).

MARDONES¹, C. 2016. Cámara despacha Proyecto de Transformación de IP y CFT en entidades sin fines de lucro. [en línea] La Tercera en línea. 9 de noviembre, 2016
<http://www.latercera.com/noticia/camara-despacha-proyecto-transformacion-ip-cft-entidades-sin-fines-lucro/>
(Consulta: 30 de noviembre de 2016).

MINEDUC¹ 2015. Integrantes Consejo Asesor para la Reforma. [en línea] Mineduc en internet, 2015.

http://www.divesup.cl/index2.php?id_seccion=3056&id_portal=38&id_contenido=32348

(Consulta: 3 de noviembre del 2016).

MINEDUC 2016. Portal becas y créditos. [en línea] MINEDUC en línea.

http://portal.becasycreditos.cl/index2.php?id_contenido=25666&id_portal=74&id_seccion=4

(Consulta: 13 de noviembre 2016).

MORENO¹, G. 2014. Confech y secundarios convocan a marcha nacional por las dudas y contradicciones de la reforma educacional. [en línea] La Tercera en internet. 30 de abril, 2014.

<http://www.latercera.com/noticia/Confech-y-secundarios-convocan-a-marcha-nacional-por-dudas-y-contradicciones-de-reforma-educacional/>

(Consulta: 15 de noviembre del 2016).

MORENO², G. 2014. Rectores y estudiantes critican improvisación en dichos de Eyzaguirre sobre gratuidad. [en línea] La Tercera en internet. 21 de julio, 2014.

<http://www.latercera.com/noticia/rectores-y-estudiantes-critican-improvisacion-en-dichos-de-eyzaguirre-sobre-gratuidad/>

(Consulta: 15 de noviembre del 2016).

MORENO³, G. 2015. Confech: si gratuidad es el precedente de la reforma vemos que el mercado seguirá en educación. [en línea] EMOL en línea. 2 de octubre, 2015.

<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/10/02/752701/Confech-si-gratuidad-es-el-precedente-de-la-reforma-vemos-que-el-mercado-seguira-en-la-educacion.html> (Consulta: 6 de

diciembre del 2016).

MUÑOZ, D. 2015. Duoc define modo de selección y proyecta fuerte alza en ingreso femenino. [en línea] La Tercera en internet. 5 de septiembre, 2015.

<http://diario.latercera.com/2015/09/05/01/contenido/pais/31-197421-9-gratuidad-duoc-define-modo-de-seleccion-y-proyecta-fuerte-alza-en-ingreso-de.shtml>

(Consulta: 13 de noviembre del 2016).

MUÑOZ, D. 2016. Rectores de IP y CFT critican proyecto para transformarse en entidades sin fines de lucro. [en línea] La Tercera en internet. 25 de abril, 2016.

<http://papeldigital.info/lt/2016/04/25/01/paginas/015.pdf>

(Consulta: el 2 de diciembre del 2016).

PALMA, F. 2016. Fernando Atria: El proyecto de ley mantiene la idea de que la gratuidad es un voucher. [en línea] Universidad de Chile en línea. 27 de julio, 2016.
<http://www.uchile.cl/noticias/124264/el-proyecto-mantiene-la-idea-de-que-la-gratuidad-es-por-voucher>
(Consulta: 8 de diciembre del 2016).

RAMÍREZ, N. 2014. Ues estatales piden adelantar debate de reformas en educación superior y ser incluidos en proyectos. [en línea] Emol en internet. 4 de junio, 2014.
<http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/06/04/663698/ues-estatales-piden-adelantar-debate-de-reformas-en-educacion-superior-y-ser-incluidos-en-proyectos.html> (Consulta: 15 de noviembre del 2016).

RAMÍREZ, N. 2016. Consejo de Rectores comparte propuesta de Carlos Peña de dividir proyecto de educación Superior. [en línea] Emol en internet. 30 de agosto, 2016.
<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/08/30/819620/Consejo-de-Rectores-comparte-propuesta-de-Carlos-Pena-de-dividir-proyecto-de-educacion-superior.html> (Consulta: 16 de noviembre de 2016).

SALAZAR, P. 2015. Gratuidad, las claves para entender el fallo del Tribunal Constitucional. [en línea] La Tercera en internet. 21 de diciembre, 2015.
<http://www.latercera.com/noticia/gratuidad-las-claves-para-entender-el-fallo-del-tc/> (Consulta: 15 de noviembre del 2016).

SALLABERRY, J. 2015. Un negocio Caval. [en línea] Revista Qué Pasa en internet. 5 de febrero 2015.
<http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16218-9-un-negocio-caval.shtml/> (consulta: 9 de noviembre del 2016).

SCHÜLLER, P. 2015. Ley corta es más discriminatoria que la glosa. [en línea] La Nación en línea. 22 de diciembre, 2015.
<http://www.lanacion.cl/noticias/pais/educacion/cft-e-ip-acreditados-ley-corta-es-mas-discriminatoria-que-la-glosa/2015-12-22/162658.html>
(consulta: 9 de noviembre del 2016).

SEPÚLVEDA, N. 2015. Educación Gratuita Universal, la Historia no contada de una política que nunca se tomó en serio. [en línea] El mostrador en internet. 20 de julio, 2015.
<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/07/20/educacion-gratuita-universal-la-historia-no-contada-de-una-politica-que-nunca-se-tomo-en-serio/>
(Consulta: 3 de noviembre del 2016).

SEPÚLVEDA, N. 2016. Reforma a la educación superior: el millonario subsidio estatal que los privados no quieren perder. [en línea] CIPER en línea. 24 de junio, 2016.
<http://ciperchile.cl/2016/06/24/reforma-a-la-educacion-superior-el-millonario-subsidio-estatal-que-los-privados-no-quieren-perder/>
(Consulta: 6 de diciembre del 2016)

SCHÜLER, U. 2015. Democracia Cristiana defiende Consejo para la reforma a la educación en medio de críticas. [en línea] PULSO. 5 de septiembre, 2015.
<http://www.pulso.cl/noticia/actualidad---politica/politica/2015/09/5-69867-9-dc-defiende-consejo-para-la-reforma-a-la-educacion-superior-en-medio-de-criticas.shtml>
(Consulta: 15 de noviembre del 2016).

VERTEBRAL² CHILE 2015. Declaración pública. [en línea] Vertebral Chile en Internet. 26 de abril, 2015.
<http://vertebralchile.cl/2015/04/26/educacion-tecnico-profesional/>
(Consulta: 16 de noviembre de 2016).

VERTEBRAL³ CHILE 2015. Gratuidad en Educación Superior. [en línea] Vertebral Chile en Internet. 5 de junio, 2015.
<http://vertebralchile.cl/2015/06/05/gratuidad-en-educacion-superior/>
(Consulta: 16 de noviembre de 2016).

VERTEBRAL⁴ CHILE 2015. Hacia un debate profundo de la reforma y la educación superior técnico profesional. [en línea] Vertebral Chile en Internet. 29 de junio, 2015.
<http://vertebralchile.cl/2015/06/29/hacia-un-debate-profundo-de-la-reforma-y-la-educacion-superior-tecnico-profesional/>
(Consulta: 16 de noviembre de 2016).

VERTEBRAL⁵ CHILE 2015. Gratuidad y autonomía de las instituciones de educación superior. [en línea] Vertebral Chile en Internet. 5 de septiembre, 2015.
<http://vertebralchile.cl/2015/09/05/gratuidad-y-autonomia-de-las-instituciones-de-educacion-superior/>
(Consulta: 16 de noviembre de 2016).

VERTEBRAL⁶ CHILE 2015. Declaración pública. [en línea] Vertebral Chile en Internet. 20 de noviembre, 2015.
<http://vertebralchile.cl/2015/11/20/declaraciones-publicas-noviembre-2015-3/> (Consulta: 16 de noviembre de 2016).

VERTEBRAL⁷ CHILE 2015. Declaración pública. [en línea] Vertebral Chile en Internet. 12 de diciembre, 2015.

http://vertebralchile.cl/2015/12/05/gratuidad_2016/

(Consulta: 16 de noviembre de 2016).

VERTEBRAL⁸ CHILE 2016. Sesión mesa técnica con Mineduc. [en línea] Vertebral Chile en Internet. 20 de mayo, 2016.

<http://vertebralchile.cl/2016/05/20/sesion-de-mesa-tecnica-con-mineduc/>

(Consulta: 2 de diciembre del 2016).

WAISSBLUTH, M. 2014. Diez desafíos de la educación superior. [en línea] La tercera en internet. 4 de febrero, 2014.:

<http://www.latercera.com/voces/diez-desafios-de-la-educacion-superior/>

(Consulta: 15 de noviembre del 2016).

11. Anexos

Tabla 1: Realizadores de principales diagnósticos:

Organización	Tipo de Actor	Publicación
Mineduc	Estado	(2009) Bases para una política de Educación Técnico Profesional en Chile (2010) Antecedentes y estrategia para la implementación de la política de formación técnico profesional en Chile (2012) Educación técnica profesional en Chile. Antecedentes y claves de diagnóstico. (2015) Educación Superior Vespertina en Chile (2016) Sistematización diálogos por la educación técnico profesional en Chile
Contraloría General de la República	Estado	(2015) Financiamiento fiscal a la educación superior ⁹¹
Dirección de Presupuesto Gobierno de Chile.	Estado	(2009) Evaluación en profundidad del programa ChileCalifica
CNED	Estado	(2012) Estudio acerca de la pertinencia de la formación técnica de nivel superior en educación con la estrategia nacional de innovación para la competitividad.
Vertebral Chile	Asociación gremial CFT-IP	(2014) Re fortaleciendo la educación superior técnico profesional. Bases para una estrategia de desarrollo 2014-2024 (2015) Reforma y educación superior técnico profesional (2016) Aspectos críticos y propuestas para la reforma: abriendo caminos en la educación superior técnico profesional
Conifos	Asociación gremial CFT-IP	(2015) La educación superior técnico profesional (El diagnóstico Ausente, pero imprescindible para la reforma)
Mejora la Técnica	Sociedad Civil	(2016) 15 propuestas para cambiar la historia de la educación técnica
Aequalis	Foro de investigadores ES	(2016) Función formativa de la Educación Superior – Identidad y valor de la formación técnico profesional
CPC	Gremio sector productivo	(2016) En Chile sí podemos. Iniciativas para mejorar juntos la productividad de Chile
Otras Investigadores	-	(2014) La educación técnica en Chile y Estados Unidos desde una perspectiva histórica comparada. (2014) Articulación de la educación técnico profesional: una contribución para su comprensión y consideración desde la política pública.
OCDE	ONG	(2009) Learning for Jobs. Chile a First Report

⁹¹ Versión revisada, la contraloría emite estos informes desde el año 2013

		(2013) El aseguramiento de la calidad en la educación superior (2015) Skills matter: further results from the survey of adult skills (2016) Chile: better skills for inclusive growth
OCDE, UNESCO (+Mineduc)	ONG	(2010) Challenges of the Chilean Education System
PNUD	ONG	(2013) Estudio de la educación técnico profesional
BID	ONG	(2015) Educación técnico profesional en Chile

Fuente: Elaboración propia, 2017.

