

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente, de  
acceso abierto  
y multilingüe



Arizona State University

---

Volumen 21 Número 34

22 de abril 2013

ISSN 1068-2341

---

## El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010)

*José M Salazar*

*Peodair S Leihy*

Centre for the Study of Higher Education,  
The University of Melbourne  
Australia

**Citación:** Salazar, J. M. y Leihy, P. S. (2013). El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(34). Recuperado [data] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1127>

**Resumen:** La educación superior en Chile ha experimentado cambios muy importantes desde 1980. Claves para entender la evolución del sector, las políticas sectoriales han sido objeto de distintos estudios. Sin embargo, la orientación general de esa evolución y sus supuestos han sido menos explorados. Lo mismo ocurre con los cambios de dirección que ha tenido la acción estatal en el contexto de una regulación sectorial que permanece relativamente estable. A partir de un análisis de contenido de declaraciones de política educativa, este artículo revisa críticamente la tesis prevalente sobre la trayectoria de las políticas y propone una nueva lectura, en términos de las etapas que organizan la evolución del sistema de educación superior y los criterios generales que la han guiado. Además de permitir una mejor comprensión del proceso de transformación de la educación superior chilena, el artículo concluye dando algunas pistas sobre las crecientes dificultades que enfrenta la acción pública para orientar el sector en el futuro.

**Palabras clave:** Política educativa; Educación Superior; Reforma; Cambio de políticas; Chile

**The Invisible Handbook: Three decades of higher education policy in Chile (1980-2010)**

**Abstract:** Chilean higher education has experienced vast, and in many ways groundbreaking, changes since 1980. Certain policy developments have been subject to various studies, but the overarching principles and underlying assumptions have remained less explored. The same applies to transitional changes in state approaches to sector-specific regulation that, once established, would remain relatively stable. Through content analysis of policy statements over three decades, this study critically reviews past accounts of the evolution of policy, proposing a new reading of the steps involved in organizing policy settings and the general criteria underpinning these. Beyond allowing a better understanding of the transformation of higher education in Chile, the article concludes with some suggestions around the growing difficulties faced in forming sectoral policy.

**Keywords:** Education policy; higher education; reform; policy change; Chile

**O Manual Invisível: Três décadas de política de ensino superior em Chile (1980-2010)**

**Resumo:** Como é evidente para qualquer observador, o ensino superior em Chile sofreu mudanças revolucionárias desde 1980. Chaves para a compreensão da evolução do setor, as políticas sectoriais que tenham sido objecto de vários estudos. No entanto, a sua abordagem geral e suposições permanecem menos explorado. O mesmo se aplica às mudanças de direção que tem sido a ação do Estado no contexto da regulamentação específica do sector que permanece relativamente estável. A partir de uma análise de conteúdo das declarações de política disponíveis, este artigo analisa criticamente a tese prevalente na história das políticas e propõe uma nova leitura, em termos dos passos que organizam a sua evolução e os critérios gerais que nortearam. Além de permitir uma melhor compreensão da transformação da educação superior no Chile, o artigo conclui com algumas pistas sobre as crescentes dificuldades enfrentadas por ação pública para orientar o setor no futuro.

**Palavras-chave:** Política de Educação; Ensino Superior; Reforma; Mudança Política; Chile

**Introducción**

*...with thy bloody and invisible hand  
Cancel and tear to pieces that great bond  
Which keeps me pale.*

*...y con tu mano invisible y sangrienta  
Revoca y has pedazos ese gran vínculo  
Que me mantiene pálido.*

— Shakespeare, *Macbeth*, acto III, escena 2.

Nuestro punto de partida es la constatación que la contribución de los estudios sobre política pública a la transformación de la educación superior en Chile permanece poco analizada. A pesar de que algunos pocos estudios (Brunner, 1986; Muga, 1990; Cox, 1996; Brunner, 1997) parecen haber sido centrales para explicar la evolución que el sistema universitario chileno ha experimentado, para canalizar un importante flujo de recursos humanos y financieros (Bernasconi y Rojas, 2004; Brunner y Uribe, 2007), y para dar cuenta de las disyuntivas que hoy enfrenta el sistema de universitario, en raras oportunidades la literatura especializada ha explorado críticamente la evolución, características e impacto del sistema de educación superior en Chile (Brunner y Briones, 1992).

En ausencia de un análisis más sistemático, ha persistido la idea de que las políticas de educación superior están marcadas por dos momentos fundacionales: la reforma de 1980 y la reorientación que habrían sufrido, a partir de 1990, luego de la reinauguración del régimen democrático de gobierno (Brunner 2009). Desde ese momento, ellas habrían sido objeto de ajustes incrementales durante los cuatro periodos presidenciales sucesivos en que gobernó la misma coalición de partidos de centro-izquierda (1990-2010).

Esta tesis choca con una extendida percepción sobre falta de dirección que parece enfrentar la educación superior (Barros y Fontaine, 2011). Tal percepción también sugiere que las estructuras fundamentales del sistema no han sido ajustadas para guiar su desarrollo de una manera ordenada. Ello hace evidente la necesidad y urgencia de revisar esta interpretación.

Este artículo explora el rol que ha jugado la política pública para orientar la transformación de la educación superior chilena durante las últimas tres décadas. Con ese fin, revisamos los principales documentos de política disponibles para el periodo 1980-2010 a fin de establecer los hitos fundamentales de esta evolución, así como las continuidades y discontinuidades de los objetivos, supuestos y estrategias que han estado a la base de las declaraciones de política para la educación superior en Chile.

Este examen da pie para el desarrollo de una interpretación alternativa de la evolución de las políticas de educación superior en Chile. Esta lectura sugiere una nueva estructura de tres momentos claves de la política sectorial para el periodo estudiado, todos ellos estructurados sobre la base de supuestos y orientaciones divergentes y, en consecuencia, de distintas formas de concebir y enmarcar la acción gubernamental en la educación superior.

Este nuevo intento de interpretación da también cuenta de la creciente complejización del proceso de formación e implementación de nuevas orientaciones de política, en la medida que se multiplican los actores y se hacen más densas sus redes de influencia para incidir en la agenda sectorial.

## **Educación superior en Chile**

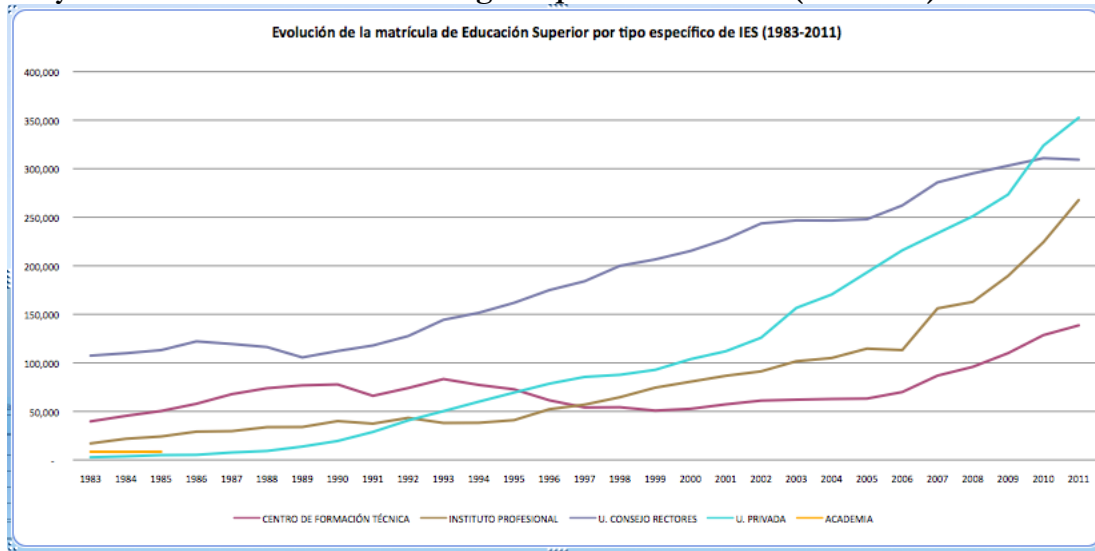
La educación superior chilena ha experimentado colosales transformaciones durante los últimos treinta años, en un número significativo de dimensiones. Escapa al objeto de este estudio un análisis de esa naturaleza. No obstante, la información básica contenida aquí puede facilitar la contextualización de las posteriores secciones.

Tal información ha sido obtenida de las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación de Chile<sup>1</sup> y da cuenta de la expansión que el sistema ha tenido en cuatro aspectos claves: proveedores, estudiantes, graduados y financiamiento público. La mayoría de las veces, la categoría usada para organizar la información disponible ha sido el tipo de proveedor, esto es, universidades del Consejo de Rectores, universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica.

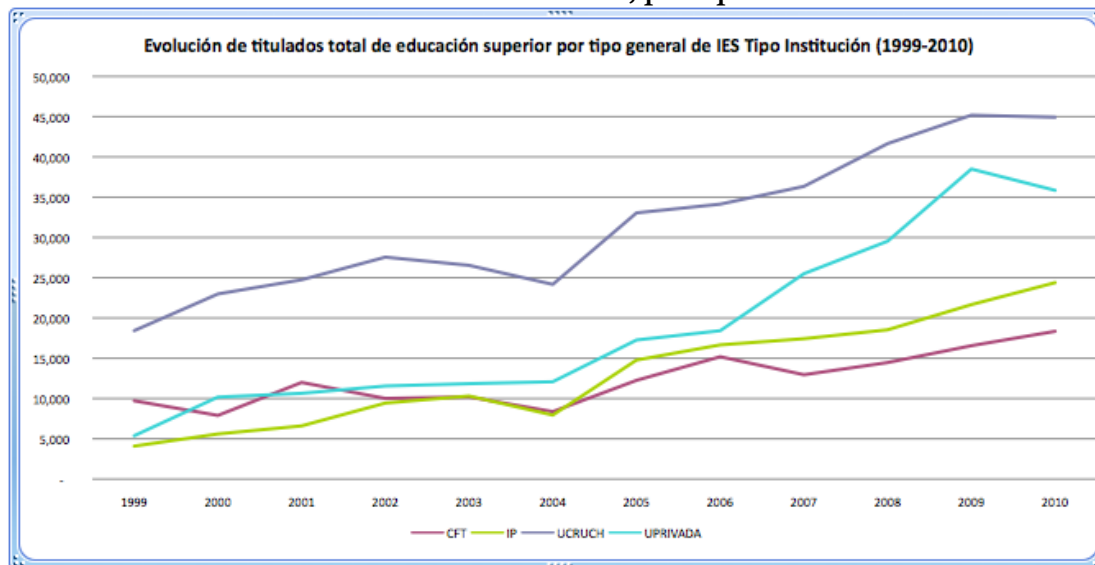
Como se aprecia en el gráfico 1, la expansión de la matrícula ha sido constante durante los últimos 30 años. Ella ha tendido a concentrarse en las universidades, particularmente entre las nuevas privadas.

---

<sup>1</sup> <http://www.mifuturo.cl/index.php/informacion-del-sies/compendio-historico>

**Gráfico 1****Traectoria de la matrícula total según tipo de institución (1983-2011)**

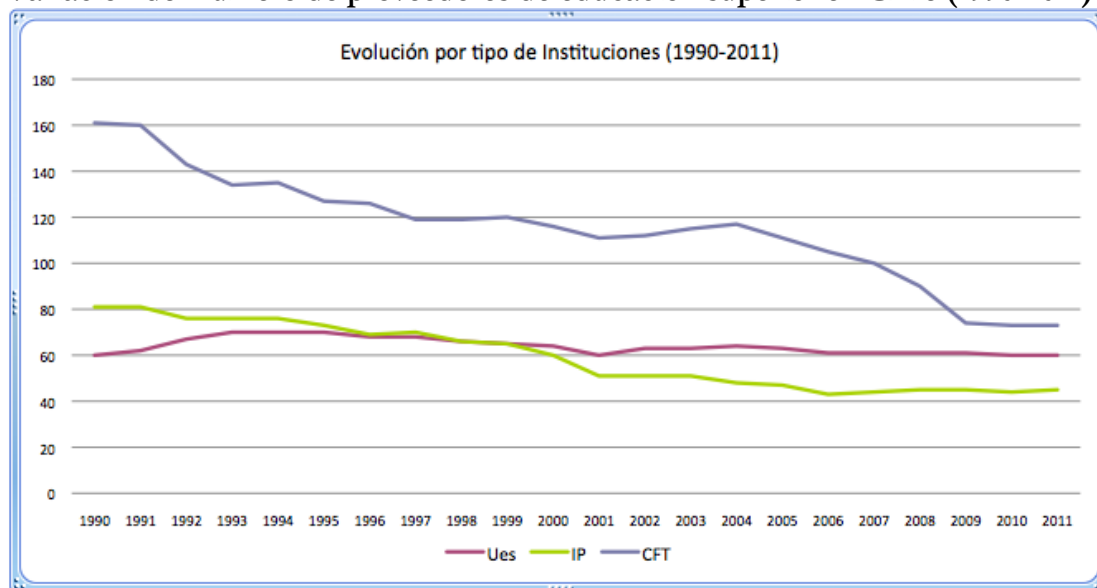
El número de titulados, en contraste, ha tenido una expansión menor como se puede apreciar en el gráfico 2. Resulta evidente el mejor desempeño de las universidades del Consejo de Rectores respecto de las universidades privadas, lo que podría deberse a la mayor selectividad que aquéllas tienen y que incide en mejores tasas de retención, si bien esta diferencia ha tendido a reducirse en el tiempo. La situación de los centros e institutos también da cuenta de una mejoría en los últimos años, aunque ello podría deberse al aumento de la matrícula.

**Gráfico 2****Variación del número de estudiantes titulados, por tipo de institución**

Tales datos contrastan con la evolución en el número de instituciones oficialmente reconocidas. Como se aprecia en el gráfico 3, la cantidad de proveedores experimentó un importante incremento durante la década de los 80, para luego decrecer hasta el nivel actual. Tal disminución no afecta a todos los tipos de instituciones de la misma manera, pues mientras el número de universidades permanece relativamente constante, la cantidad de centros e institutos decrece significativamente en las décadas siguientes.

**Gráfico 3:**

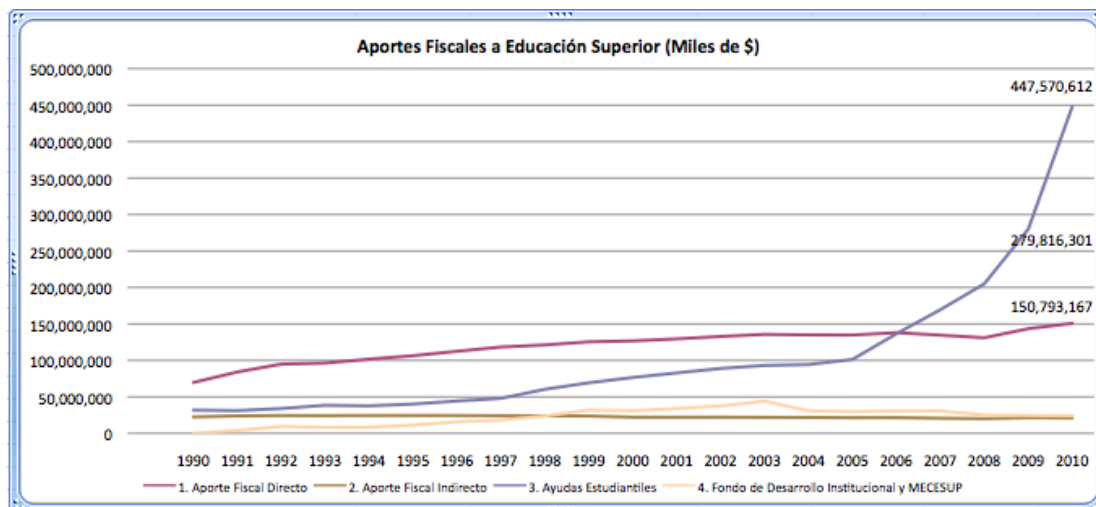
**Variación del número de proveedores de educación superior en Chile (1990-2011)**



Finalmente, el gráfico 4 refleja la inversión pública en educación superior. Luego de varios años de crecimiento moderado, las ayudas estudiantiles han tenido un incremento significativo en años recientes. Tal expansión obscurece los incrementos de otros tipos de aportes que el Estado asigna directamente a las instituciones de educación superior, como el aporte fiscal directo, el indirecto y los fondos competitivos para la investigación y el desarrollo institucional.

**Gráfico 4**

**Inversión pública en educación superior en Chile, según tipo de aporte (1990-2010)**



## Políticas de educación superior

Este artículo se inscribe en la perspectiva del análisis de políticas de educación superior a partir de un examen de la documentación histórica disponible. En la disyuntiva propuesta por Gordon y otros (1977), evita el prisma instrumental del análisis para el desarrollo de políticas, para, en cambio, llevar a cabo un estudio interpretativo de largo plazo, que se centra en la trayectoria de las políticas educativas.

Aunque pueden ser entendidas como cualquier cosa que el Estado escoge hacer o no hacer, existe un amplio consenso en la literatura acerca del núcleo básico de características que las políticas poseen – ver, por ejemplo, Fincher (1973) y Dunn (1994). Tales elementos distintivos dicen relación con la existencia de un conjunto de fines que se busca cumplir, los cursos de acción escogidos para su logro y la acción pública que se desarrolla con ese fin, adopte ésta la forma de una de respuesta activa o se traduzca en tolerar la acción (o inacción) de otros (Anderson, 1994).

Desde otro punto de vista, el énfasis en la dimensión axiológica de las políticas y su origen en el poder estatal han llevado a Ball (1990:3) a definir a las políticas como “asignaciones autoritativas de valores” que emergen de procesos regulados. Complementariamente, es necesario tener en cuenta que las políticas emergen como respuestas a demandas que distintos grupos radican en el aparato público (Premfors, 1980).

Esencialmente, el principal propósito de las políticas es proveer un marco coherente para estructurar, coordinar y dar sentido a la acción del Estado. Por ello, el carácter comunicacional de las políticas es consubstancial a su existencia, y estructura en buena medida su contenido y circulación.

Dentro de un mismo sector, las declaraciones de política sirven prioritariamente como expresiones formales que articulan diferentes líneas de acción gubernamental (Anderson, 1994). Aunque provienen de diferentes fuentes, se manifiestan a través de diversos canales y reflejan variables grados de ambigüedad, las declaraciones de política aspiran a alcanzar amplios niveles de socialización (Fincher, 1973). Adicionalmente, su estabilidad es una condición clave para que puedan, efectivamente, guiar el proceso de implementación de las diferentes iniciativas específicas que ellas integran.

En una perspectiva que contrasta con el método de las aproximaciones sucesivas (Lindblom, 1959; Scott, 2010), Espinoza (2009) ha sugerido que las políticas en el ámbito de la educación

propenden a incluir una justificación para considerar el problema a abordar a través suyo, un conjunto de propósitos a ser logrado por el sistema educacional y una serie de hipótesis que explican cómo éstos serán alcanzados mediante una batería de medidas puntuales. Las declaraciones de política cumplen aquí una función estratégica, en la medida que reflejan el acomodo y priorización de diferentes valores, como resultado de procesos de negociación política (Rizvi y Lingard, 2010:72).

En el espacio específico de la educación superior, las declaraciones de política cubren un conjunto de dimensiones clave que definen el sector, incluyendo: tamaño de los sistemas nacionales de educación superior, tipos de instituciones de educación terciaria y su distribución territorial, formas de gobierno de las universidades y de financiamiento, organización del currículo y de la investigación, y sistemas de admisión y (Premfors, 1992). Al mismo tiempo, las políticas de educación superior intentan acomodar, en distintas combinaciones y énfasis, los valores esenciales que guían al sector, y que se refieren al logro de adecuados niveles de excelencia, calidad, equidad, autonomía, eficiencia y rendición de cuentas.

### **La tesis de la trayectoria incremental**

Pocos estudios han abordado sistemáticamente la evolución de las políticas públicas para la educación superior en nuestro medio (Muga, 1990; Brunner y Briones, 1992; Cox, 1996; Brunner, 1997). Menos han explorado periodos o ciclos que se extiendan más de una década (Brunner, 1986; Bernasconi y Rojas, 2004).

El trabajo más completo disponible resume la tesis que la gran mayoría de estos análisis, con mayor o menor énfasis, sustenta (Brunner, 2009): que la trayectoria de las políticas de educación superior es un asunto estrechamente vinculado al cambio de los gobiernos y las variaciones de orientación ideológica que éstos conllevan. Aún en los casos en que la ideología permanece aparentemente constante, el tránsito de una administración a otra involucra potenciales cambios de preferencias sobre cursos de acción alternativos, en función de la rotación de autoridades políticas y administrativas.

Tal tesis asume que, luego del proceso de reforma que alteró radicalmente las bases estructurales del sector en 1980, se fijó un nuevo marco institucional para la educación superior, cuyas características básicas persisten hasta hoy, aunque en un escenario en que las dinámicas del sistema han sufrido importantes variaciones. Añade, por eso, que éste ha sido objeto de importantes ajustes que coinciden con cambios en la dirección superior del Estado.

Así, se separa la reforma del régimen militar de las políticas implementadas durante los gobiernos democráticos, en función del espacio que se entrega al mercado y la competencia para la coordinación del sistema (Brunner, 2009). Mientras en los años 80 el principio rector del sistema fue la desregulación, en las dos décadas que siguieron se enfatizó el rol de la regulación para alcanzar una coordinación más balanceada del sector, en una combinación de autonomía y *accountability*.

Luego del hito fundamental que representa la propuesta de la Comisión para el Estudio de la Educación Superior (1991), las políticas que siguieron tuvieron un carácter progresivo en la medida que apuntaron a dar continuidad (periodo 1990-1994) y profundidad (periodo 1994-2000) a las mismas orientaciones básicas, y a permitir su revisión y su mejoramiento incremental (periodo 2000-2009) (Brunner, 2009).

Todo este proceso ocurre en un marco en que la estructura fundamental de la reforma de 1980 subsiste, aunque corregida. Ella refleja un modelo de coordinación en que las instituciones (en uso de su autonomía), el Estado (a través de la regulación y la evaluación) y el mercado (mediante la asignación competitiva de recursos) se articulan virtuosamente para dirigir el desarrollo de un sector en que prevalecen la diferenciación institucional, la provisión mixta y el financiamiento de origen privado (Brunner, 2009).

Aunque no lo indica directamente, el incrementalismo de las políticas de educación superior sería aquí una consecuencia más de la “democracia de los acuerdos”, adoptada por los partidos políticos con representación parlamentaria durante la década de los noventa. Esto habría permitido avanzar progresivamente hacia la solución de los conflictos sociales sobre una base consensuada, considerando el poder de veto efectivo que poseyeron los partidos de oposición de la época para introducir cambios substantivos en la legislación.

En fin, la tesis de la trayectoria incremental tiende a coincidir con la observación de Streeck y Thelen (2005) sobre los procesos de reformas sectoriales. En su apreciación, bajo la influencia del liberalismo, los procesos de cambio institucional (y de las políticas, por agregación) han seguido una trayectoria no disruptiva. Esto ha permitido una transformación significativa en las estructuras económicas de los países, sin conmociones traumáticas.

### **Un manual invisible**

Si la tesis de la trayectoria incremental dibuja una línea recta – en que las políticas de educación superior se mueven desde el control estatal a una confianza crecientemente en los mercados – la evidencia reunida con ocasión de este estudio permite configurar una situación distinta. Una más afín a lo que Ball (1991) ha descrito en relación con el Reino Unido, en que los silencios, las omisiones y los vacíos cuentan tanto como las declaraciones formales y los instrumentos de política.

Mirada de esa forma, la evolución de las políticas de educación superior en Chile se parece mucho a un manual invisible, esto es, a un compendio de orientaciones sucesivas que no son plenamente concordantes ni al cual podemos acceder íntegramente de manera directa. Para comprender cómo ha guiado la acción pública, el manual invisible necesita ser reconstruido a través de la interpretación. Es interesante notar, también, que su invisibilidad se ve reforzada como resultado de la conjunción de tres circunstancias.

Por una parte, es cierto que todas las grandes transformaciones ocurridas entre 1980 y 2010 están estrechamente vinculadas al desarrollo de nuevas políticas. No obstante, los distintos instrumentos de política han sido parcos para explicar sus objetivos y para guiar su posterior implementación. Las declaraciones de política tampoco abundan en la educación superior chilena de este periodo.

Las piezas legislativas que pusieron en marcha la reforma de 1980<sup>2</sup> fueron explicadas mediante de tres declaraciones públicas del gobierno militar, cuyo contenido se orienta principalmente a describir las nuevas normas que se introducen. La ley que reconfiguró el marco regulatorio de la educación superior en 1990 no incluyó ningún preámbulo ni fue acompañada de ninguna declaración.

Una vez restaurada la democracia, los programas presidenciales incluyeron referencias a la educación superior. No obstante, con la excepción del programa de gobierno del presidente Aylwin, todos tienden a repetir algunas nociones de alcance general que tuvieron una incidencia menor en los planes y la acción de los distintos gobiernos que se sucedieron en estos años. Aunque la situación cambia desde fines de la década de los noventa, sólo existe un puñado de otros documentos que permiten dar cuenta de las políticas implementadas previamente.

---

<sup>2</sup> Ellas fueron aprobadas entre diciembre de 1980 y febrero de 1981 e incluyen el decreto ley 3.541 (que autorizó al gobierno para reestructurar las universidades existentes), y los decretos con fuerza de ley 1 (fijó el nuevo marco para las universidades y que permitió la creación de nuevas universidades privadas), 4 (que reguló el financiamiento universitario), y 5 (que permitió la creación de institutos profesionales).



Adicionalmente, esta invisibilidad se ve reforzada por el incipiente desarrollo del campo de estudios de la educación superior y de la orientación pragmática que ha tenido la investigación en nuestro medio.

De ello da cuenta, por ejemplo, que la tesis de la trayectoria incremental de las políticas en Chile no haya sido materia de mayores controversias ni que existan interpretaciones alternativas conocidas. Al mismo tiempo, esto refleja la poca importancia que se ha dado a estos asuntos en el debate de las políticas públicas. En un artículo publicado en la Revista Mensaje, Andrés Bernasconi daba cuenta de la relativa invisibilidad de las políticas sectoriales

...[S]e alega, por ejemplo, que el gobierno no tiene una política de educación superior, no se concibe cómo es posible que el Estado no haga más por extirpar del sistema a los establecimientos de mala reputación, y no pocos rectores de universidades públicas le pidan al gobierno que les defina la misión de sus universidades. (2003:30)

Finalmente, resulta difícil obviar que la mayor innovación de las políticas en el periodo estudiado ha sido la creciente centralidad que toman la competencia y el intercambio para la definición de estrategias para el logro de fines públicos, lo que sugiere una progresiva identificación entre mercado y política. La distribución competitiva de una parte importante del financiamiento público y la creación y consolidación de un nuevo sector privado de educación superior, así lo sugieren.

Al concretarse los fines de las políticas en los mercados, el protagonismo sectorial se traslada naturalmente a éstos. Así, el carácter invisible de las orientaciones de política se refuerza a través de la acción ordenadora de la mano, también invisible, de los mercados. Esto tiene importantes consecuencias.

Por lo pronto, focaliza el debate sobre las políticas sectoriales (y, consecuentemente, la agenda de los gobiernos) a las condiciones de operación de los mercados y sus agentes y, especialmente, a generar mayores niveles de transparencia en su funcionamiento. Al mismo tiempo, naturaliza a los mercados como una realidad inevitable en el funcionamiento de la educación superior, obviando el carácter político que posee su constitución e impidiendo el surgimiento de otras opciones posibles de política sectorial<sup>3</sup>.

Con todo, ¿qué papel cumplen las políticas en este contexto? Ball (1994) y Vidovich (2007) han demostrado la importancia de analizar e interpretar el contenido de las declaraciones de política como un elemento central para describir su evolución a través del irregular ciclo político. El caso chileno, sin embargo, presenta algunas peculiaridades que es necesario relevar.

Aunque las declaraciones de política han sido la principal herramienta de integración que los gobiernos han tenido a la mano para el logro de sus propósitos, no es fácil hallar documentos de esta naturaleza en el caso de Chile. En claro contraste con la experiencia comparada, los documentos de política no se encuentran disponibles ni son parte del dominio público.

El problema se remite al origen de la reforma de 1980. A diferencia de los documentos fundantes que guiaron la expansión de la matrícula hacia su masificación en Estados Unidos y el Reino Unido<sup>4</sup>, no existe en Chile una pieza análoga del régimen militar que sintetice adecuadamente el alcance y orientación de las reformas. Las declaraciones del Ministerio del Interior sobre la nueva legislación universitaria y sobre la nueva ley de financiamiento universitario, y del Ministerio de Educación Pública, sobre normas de institutos profesionales, tienen una naturaleza eminentemente descriptiva (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981). De manera marginal, ellas dan cuenta de los objetivos, supuestos y orientaciones de las reformas impulsadas.

<sup>3</sup> Volveremos sobre este punto en la última sección del estudio.

<sup>4</sup> Los informes Science the Endless Frontier (Bush, 1945), que siguió a la Servicemen's Readjustment Act de 1944, y Robbins (1963), respectivamente.

La información oficial disponible sobre el ajuste que introdujo la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, de 1990, al marco de políticas de educación superior es aún más escasa. Las declaraciones de política de los gobiernos democráticos son limitadas y tienden a circunscribirse a políticas puntuales, nuevamente con la excepción del programa de gobierno del presidente Aylwin. Los programas de gobierno de las candidaturas presidenciales de 1993, 1999 y 2005 son, quizás, las principales fuentes disponibles de información pública, todos difundidos a través de los medios de comunicación social.

Evidentemente, lo anterior no significa que ninguno de los cinco presidentes que gobernaron entre 1980 y 2010 no contaran con un conjunto explícito de orientaciones para dirigir la educación superior. Sin embargo, sólo en tiempos recientes, ellas han empezado a tener una circulación más amplia.

La idea de introducir competencia entre las universidades y de transferir el costo de los estudios de pregrado a las familias no fueron los únicos principios que sustentaron la reforma de 1980. Un largo ensayo preparado por Jaime Guzmán y Hernán Larraín (1981) para la Revista Realidad (editada por el primero) proporciona valiosas pistas sobre la concepción de la educación superior que informa la reforma de 1980. Algo similar, aunque con menor impacto, ocurre con la declaración de principios que el Movimiento Gremialista hizo sobre la universidad, en mayo de 1980.

La reestructuración de las universidades públicas tampoco perseguía, exclusivamente, disminuir la esfera de influencia política e intelectual de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado en el país. La asesoría que el profesor Bruce Vogeli prestó en 1976 al gobierno militar para concebir un sistema público de educación superior que emulara al sistema norteamericano quedó consignada en un libro publicado en 1979 por la Editorial de la Universidad Técnica del Estado<sup>5</sup>.

El informe “Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa”, preparado por la Comisión para el Estudio de la Educación Superior (1991) y el “Marco de Política de Educación Superior” preparado por el Ministerio de Educación (1997) son también documentos relevantes que han tenido una modesta circulación que se circunscribe a medios académicos, pero cuyo análisis exhaustivo recién comienza.

El conjunto de ideas, principios y orientaciones que surgen de los documentos de política antes señalados sugieren una trayectoria marcada por dos momentos fundamentales: La reforma conservadora de 1980 y la agenda neo-liberal de 1997. Estos momentos esenciales están mediados por los ajustes que la transición política de 1990 hizo posible. Luego de la implementación de la agenda neo-liberal en 2006, se abre un ciclo marcado por la falta de una nueva agenda y por las críticas a la agenda de 1997 que las demostraciones estudiantiles de 2011 ayudaron a catalizar. Ello permite instalar el escenario actual, que se caracteriza por la incertidumbre de un debate, a veces dramático y muy polarizado, sobre la orientación de las políticas de educación superior que aún no concluye.

Tanto la reforma de 1980 como la agenda neo-liberal de 1997 se organizan en torno a un conjunto nítido de ideas, objetivos y líneas de acción. Al mismo tiempo, ambas poseen claras fuentes de inspiración. No obstante, ellas parecen pobremente representadas en la tesis de la trayectoria incremental. El evidente fracaso de estas agendas sectoriales parece decir relación con el marcado sentido normativo que ambas tienen y con una cierta incapacidad de los gobiernos para prever y

---

<sup>5</sup> El estudio de Vogeli, rico en recomendaciones sobre la posterior configuración del sistema público, ha sido limitado en este artículo a una mínima expresión, a fin de concentrar el análisis en los elementos esenciales de la política de educación superior. Para más detalles, consultar Leihy y Salazar (2012).

hacerse cargo a tiempo de las consecuencias que ellas han producido y de introducir las correcciones necesarias, que puede tener variadas causas.

### La reforma conservadora

Aunque el gobierno militar dispuso la inmediata intervención de las universidades en 1973 y designó rectores delegados en cada una de ellas con amplios poderes ejecutivos, no fue sino hasta 1980 que logró diseñar y poner en práctica un plan integral para la reforma para la educación superior (Brunner, 2009).

La reforma de 1980, que en los hechos fue desarrollada durante los siguientes cuatro años, significó la re-estructuración de las universidades públicas y la posibilidad de que nuevas universidades privadas fueran creadas – mediante un mecanismo puramente administrativo. De paso, sustituyó la educación universitaria por un sistema diversificado de educación superior, organizado sobre la base de una estructura jerárquica de títulos y grados que, junto con las universidades, reconoce a los institutos profesionales y centros de formación técnica como entidades de formación para el trabajo. Asimismo, reemplazó el sistema unitario de financiamiento del sistema, por uno diversificado y competitivo, que además incluía una importante participación del sector privado, a través del pago de aranceles por estudios de pregrado. En fin, introdujo un sistema de monitoreo de la calidad académica para los nuevos proveedores privados que se crearan, estableció un conjunto de restricciones a la actividad político partidista en las instituciones de educación superior y limitó la participación de sus estudiantes en su gobierno<sup>6</sup>.

¿Cuáles son las ideas que sustentaron este revolucionario diseño? En mirada de Garretón (1985:108) esta reforma fue fundacional, en la medida que no sólo buscaba la restauración del estado de cosas anterior a 1967 – cuando las universidades sufrieron importantes cambios en su gobierno y gestión a partir de las movilizaciones organizadas por los estudiantes<sup>7</sup> – sino recrear la idea de universidad en función de un conjunto de nuevas demandas que la educación superior debía atender. En su opinión, la reforma es el resultado de una ideología que combina elementos de la doctrina de la seguridad nacional, del pensamiento nacionalista tradicionalista y de una visión tecnocrática basada en las ideas económicas neoliberales (1985:106).

Estas orientaciones son evidentemente compatibles, como lo demuestra el grado de consistencia que presenta el diseño de la reforma. Sin embargo, tal síntesis ideológica no es homogénea, en la medida que algunos de sus componentes son más relevantes que otros para configurar el nuevo sistema. Así, la doctrina de la seguridad nacional tiene una incidencia secundaria, pero muy visible, en la concepción del nuevo modelo de universidad. Se limita a garantizar que la propagación de ideas vinculadas al marxismo o que atenten contra la seguridad nacional sea evitada en la educación superior. Por eso, se prohíbe el adoctrinamiento ideológico en las universidades y se sanciona la transgresión de esta prohibición con el cierre de la respectiva institución, si se trata de una entidad privada.

Las ideas económicas asociadas a la Escuela de Chicago y, por extensión, al grupo de economistas que aplicó estas ideas en el programa económico-social del régimen militar, tienen un mayor impacto en la reforma de 1980 que las orientaciones de la doctrina de la seguridad nacional. Garretón aprecia una “subordinación del proceso de investigación y producción de conocimiento a las leyes de mercado y a su capacidad de ser rentables” (1985:115). La introducción de mecanismos competitivos para la asignación de recursos públicos y privados a las universidades tiene una

---

<sup>6</sup> Para más detalles sobre el contenido de la reforma de 1980 ver Brunner (1993).

<sup>7</sup> Para contrastar visiones sobre el movimiento de reforma de 1967, ver Cox (1985) y Krebs, Muñoz y Valdivieso (1994).

orientación clara, en cuanto busca incrementar la eficiencia en el uso que las universidades hacen del subsidio estatal.

Es importante notar, sin embargo, que esta competencia tiene características muy singulares que hablan de la función subordinada que ella cumple al servicio de un modelo específico de universidad. Por lo pronto es académica, es decir, se enfoca en la ventaja competitiva que entregan altos niveles de calidad en la formación disciplinaria y profesional y en el impacto de los hallazgos de la investigación científica que producen las universidades (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:46). A mejor calidad, más capacidad dispone una institución para atraer mejores estudiantes y captar más recursos para apoyar sus equipos de investigadores.

Supone, también, que la posibilidad de competir por nuevos estudiantes reconoce como límite la naturaleza selectiva de la educación universitaria. Esta condición limita sustantivamente el grupo de postulantes a las universidades, lo que adicionalmente ayuda a contener su capacidad para expandirse. Junto con reforzar las estrategias de reclutamiento de los estudiantes con mayor potencial académico, se asume que las universidades con menores niveles de logro serán menos atractivas, lo que disminuiría su posición en la competencia sectorial. Variables como precio o participación de mercado no son relevantes en este contexto.

Una indicación clara en ese sentido es la creación del aporte fiscal indirecto, que aspiraba a concentrar un tercio de los recursos públicos destinados al sector, para ser distribuido entre las universidades que matricularan los mejores 20.000 estudiantes, medidos por su desempeño en el test nacional de postulación a la educación superior (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas 1981:45). Las facultades y departamentos con mejores programas y profesores producirían mejores resultados académicos. Su mayor prestigio – que se expandiría a través del desempeño de sus egresados y la fama de sus académicos – atraería a los mejores estudiantes y a los académicos con mayor potencial (Guzmán y Larraín, 1981).

Adicionalmente, esta competencia asume que universidades privadas y públicas deben enfrentarse en condiciones de igualdad, puesto que están orientadas a generar idénticos resultados. La reforma supone que las universidades alcanzarán mejores o peores resultados en función de las estrategias que apliquen para movilizar efectivamente sus recursos disponibles, lo que confiere a la competencia académica un carácter esencialmente táctico.

Aunque esta competencia ha de cumplir un papel destacado en el marco del diseño de la reforma – en la medida que la coordinación de la educación superior tiende a descansar en ella – eso no significa que las ideas neoliberales hayan sido el eje central de este proceso de transformación. Esto, por dos razones.

Como indica Juan Gabriel Valdés (1995:96-99), la Escuela de Chicago elaboró su propia receta para el desarrollo económico, a partir de la cual justificó su especial vinculación con Chile. Desde tal perspectiva, la expansión de la educación superior es vista como una inversión clave para el progreso de las naciones: permite expandir la base de capital humano disponible. En consecuencia, los economistas de Chicago recomendaron desde muy temprano incrementar el gasto público en educación superior para así expandir el número de agentes productivos que contribuirán a multiplicar el valor de la actividad económica. Estas ideas, centrales a la visión neoliberal, estuvieron ausentes de las declaraciones de política que pusieron en marcha la reforma.

La reforma de 1980 tampoco persiguió expandir la educación universitaria. Por el contrario, buscó combatir frontalmente el “gigantismo” universitario causado por el crecimiento inorgánico y desproporcionado de la matrícula que, a juicio del gobierno, había vuelto ingobernables a las universidades públicas y les había impedido mantener resultados académicos de excelencia (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:37). La competencia académica debía actuar, entonces, como un incentivo para evitar el crecimiento descontrolado de las universidades,

impidiendo que éstas contaran con financiamiento público asegurado para multiplicar sus escuelas, sedes y facultades, como se observó en el periodo que precedió a la reforma de 1980.

¿Suple esto la creación de la educación superior no universitaria? No, en cuanto la inclusión de la educación para el trabajo dentro de la educación superior – mediante el reconocimiento oficial de los institutos profesionales y los centros de formación técnica – ocupa un discreto lugar dentro del nuevo marco institucional. Estas instituciones debían absorber y canalizar la ineludible presión hacia la ampliación de la educación superior, que había estado a la base del proceso de expansión que experimentó la educación universitaria entre 1967 y 1973, sin sujetarse a la competencia académica que regiría la labor universitaria (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:35).

El reconocimiento de institutos y centros estuvo lejos de ser una idea original del gobierno militar. No obstante, contribuyó a elevar el estatus de estas organizaciones privadas, de manera de canalizar la mayor demanda por estudios post-secundarios sin comprometer financiamiento público para su funcionamiento. Que se les haya autorizado a organizarse como personas jurídicas con fines de lucro sugiere un incentivo para su rápida inserción en la educación superior.

González (1990:521) ha documentado que cerca de 66 mil estudiantes cursaban capacitación laboral en más de 580 instituciones diferentes hacia 1980. Que la matrícula total de centros e institutos oficialmente reconocidos haya pasado de cero a cerca de 64.000 estudiantes en 1983, habla elocuentemente de la exitosa transición que estas instituciones tuvieron hacia la educación superior. Además de aprobar el proceso formal para su reconocimiento, estas nuevas instituciones de educación superior quedaron sujetas a procesos de examinación y supervisión, respectivamente, a fin de resguardar la formación que debían entregar (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:58).

A diferencia de la doctrina de la seguridad nacional y de las orientaciones de los economistas neoliberales, son las ideas del movimiento gremialista las que imprimen el sello distintivo de la reforma de 1980 y la institucionalidad que surge de ella. Esto, en la medida que tales ideas apuntan derechamente a definir la universidad y su organización. Iniciado en 1967 en la Universidad Católica de Chile, como respuesta a la experiencia de reforma universitaria, el movimiento gremial desarrolló un ideario integral para enmarcar la acción universitaria.

A juicio de los gremialistas, es necesario reconocer a la universidad como un cuerpo intermedio de la sociedad que tiene un valor permanente y universal y que posee una naturaleza no política (Movimiento Gremial, 1980). Ella se orienta al cultivo moral e intelectual del hombre en las distintas disciplinas del saber (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:38). La naturaleza de las funciones que lleva a cabo exige que la docencia y la investigación no sean instrumentalizadas o subordinadas a la política. Por eso, le reconocen a la universidad un alto grado de autonomía. Además, estiman que la universidad debe organizarse como una institución jerárquica, en que la participación de los académicos y estudiantes en el gobierno universitario sea diferencial.

El Estado, en la mirada gremialista, puede establecer limitaciones a la autonomía para garantizar la idoneidad de los estudios que conducen a títulos profesionales que exigen un alto grado de confianza pública. A su vez, puede contribuir al financiamiento de las universidades, sean públicas o privadas, en función de la utilidad social que cada una de ellas preste concretamente.

¿De qué forma las ideas gremialistas impregnan la reforma de 1980? En lo sustantivo, el programa gremialista puede ser leído como una reacción al proceso de transformación iniciado en 1967, al que critica por la instrumentalización política de las universidades, la implantación de sistemas de gobierno universitario que garantizaban la participación igualitaria de los estudiantes y la expansión de la educación superior. Así, por lo demás, lo declara expresamente el gobierno militar:

...[S]ería erróneo no advertir que la raíz del mal reside en la médula misma de lo que es el sistema universitario que esa reforma consolidó y legó. Sólo la corrección

profunda y creadora de dichas raíces, puede ofrecer la perspectiva de una vida universitaria fecunda y estable hacia el futuro. Hacia ella apunta el contenido global de la nueva institucionalidad universitaria. (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:37)

Para los gremialistas, estos problemas también tenían su origen en la evolución histórica de la educación superior. El sistema universitario no pudo dar una respuesta adecuada al fenómeno de la masificación de la educación escolar ni tampoco ajustarse a la dependencia estatal de las universidades privadas, especialmente en el ámbito financiero. El crecimiento inorgánico y desmesurado de las universidades – que pusieron en duda su buen gobierno unitario – fue posible por un financiamiento público asegurado (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:35). La significativa reducción del desafío competitivo entre las universidades, explica en buena parte la decadencia que gatilló la reforma de 1967 (Guzmán y Larraín, 1981:21).

El modelo universitario gremialista – esto es, las ideas gremialistas integradas en un plan de acción unitario – aspira a que todas las universidades posean el mismo conjunto de atributos esenciales. Para evitar la politización, se proscribió el adoctrinamiento ideológico en la universidad y el uso de los locales universitarios como espacio de acción política. Para garantizar la diferencia jerárquica entre académicos y estudiantes, se limita la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno universitario y se les excluye de la elección de las autoridades superiores. En fin, para garantizar la seriedad de las universidades, éstas deben quedar fuera del comercio, por lo que se exige que se organicen como personas jurídicas sin fines de lucro.

Esa agenda asume que el lugar natural de la universidad se encuentra en el mundo privado y los gremialistas apuestan por incentivar la formación de instituciones privadas, en la medida que se privilegia la libertad de enseñanza (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981:41). Esto, como una forma de evitar la supremacía de la universidad pública, fenómeno que marca el escenario previo a la reforma.

Para elevar la calidad académica – aspecto esencial de la reforma en la mirada del Movimiento Gremial<sup>8</sup> – los gremialistas aspiraron a aumentar la competencia entre las universidades, mediante cuatro medidas concretas (Guzmán y Larraín, 1981:25). Mientras la racionalización de las universidades públicas y el nuevo mecanismo para crear universidades apuntaron a lograr que las organizaciones universitarias cumplieran con las exigencias del modelo gremialista, el cambio en el sistema de financiamiento se orientó a generar incentivos para hacer posible la competencia interinstitucional, y el surgimiento del sector no universitario desconcentró la presión por un mayor acceso a la educación de pregrado.

Para reforzar el control que la competencia debe ejercer sobre la seriedad académica de las nuevas universidades, se las somete a un sistema de examinación de sus estudiantes bajo la tutela de las universidades más antiguas (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, 1981a:44). Asimismo, se le entrega al gobierno militar el poder de vetar la formación de universidades privadas durante los primeros cinco años, a fin de evitar que grupos políticos proscritos organicen universidades encubiertamente.

Finalmente, en el plano de la gestión interna de las universidades, Jaime Guzmán esbozó algunos principios básicos para su organización. Inspirado por su experiencia como profesor de la

---

<sup>8</sup> Jaime Guzmán – líder, mentor e ideólogo del Movimiento Gremial – enfatizó la importancia de reestablecer la primacía de la actividad académica en las universidades, indicado además que “...la calidad de lo que se hace debiera ser el criterio diferenciador y evaluador de la labor universitaria.” (Guzmán 1981:10)

Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile<sup>9</sup>, aprecia que “[E]l nervio del quehacer universitario se debe centrar en la agrupación académica fundamental que se determine y no en otros órganos, administrativos o de la naturaleza que sean” (Guzmán, 1981:11).

Esa agrupación académica fundamental debe constituirse el centro de gravedad de la acción universitaria, en la medida que reúne profesores y estudiantes en torno a una ciencia o disciplina. De ella depende el desarrollo de la investigación y la formación de nuevos científicos y profesionales.

El líder gremialista es explícito en sugerir una suerte de autonomía de las facultades respecto de la administración central, de forma de asegurar su independencia económica y administrativa para el desarrollo de su labor. En su visión, la administración central debe funcionar principalmente como aparato normativo y contralor, dejando la ejecución de las políticas universitarias a las facultades. Guzmán (1981:11) sugiere que “la función administrativa, por importante que ella sea, ha de estar al servicio de la labor académica y sujetarse a ésta”.

El excesivo poder de las autoridades centrales al interior de las universidades fue una de las causas del declive de la educación superior chilena, en la mirada gremialista. Por ello, Guzmán (1981:11) propone que “la universidad debe racionalizarse drásticamente, descentralizando y desburocratizando su actividad económica y administrativa, y definiendo criterios territoriales y de tamaño compatibles con el sano gobierno de aquella”.

## Los ajustes de los 90

Las reformas de 1980 tuvieron un impacto importante en la educación superior chilena. Reconfiguraron substancialmente el sistema, marcando un cambio drástico en las dinámicas de cooperación y competencia. También aumentaron su diversidad, aunque hicieron menos nítida la alineación del sector en pos del logro de objetivos comunes. Sus efectos más significativos, sin embargo, fueron bastante distintos de los objetivos perseguidos por el gobierno en tres aspectos claves: multiplicación de proveedores, control de la seriedad académica y financiamiento público.

La evolución de la matrícula en la década 1980-1990 sugiere que, aunque el número de estudiantes prácticamente se duplicó, la cantidad de estudiantes universitarios sólo aumentó marginalmente (de 118.978 a 131.702 o un 9,66%). La demanda se concentró en los centros de formación técnica y los institutos profesionales – que matricularon, conjuntamente, 117.780 estudiantes en 1990, sin contar con ningún financiamiento estatal – a propósito de la creciente popularidad de la formación para el trabajo (Bernasconi y Rojas, 2004).

Luego de finalizada la reestructuración del sector público, el número de nuevas universidades se expandió lentamente. Esto, como resultado del veto aplicado por el Ministerio del Interior a la formación de nuevas universidades privadas a contar de 1983. La expiración de ese poder en 1987 permite situar la rápida proliferación de nuevas universidades durante los siguientes años. Entre 1988 y 1989, 17 nuevas universidades y 34 nuevos institutos profesionales fueron reconocidos (Consejo Superior de Educación, 1998). A su vez, el inminente fin del gobierno militar aceleró el proceso: entre enero y marzo de 1990, otras 18 universidades y 23 institutos profesionales recibieron su reconocimiento oficial, elevando dramáticamente el número de instituciones de educación superior a 302.

---

<sup>9</sup> Guzmán tiene en mente la idea de universidad que existió en la Pontificia Universidad Católica de Chile antes de la transformación que ésta sufrió a contar de 1985. Bernasconi (2005) ha documentado en detalle ese proceso cambio organizacional.

Muchas de las nuevas universidades, especialmente las de más reciente creación, ponen en marcha modelos de gestión orientados a la explotación comercial de la educación profesional universitaria. Aunque no se trata de una operación explícita, replica la gestión de los institutos profesionales y centros de formación técnica<sup>10</sup>. En varios casos, son organizadas por grupos de personas que tenían una amplia experiencia en capacitación laboral y que habían logrado organizar centros e institutos exitosamente. Ya instalados en la educación superior, advierten el potencial lucrativo de la educación universitaria a propósito de la sólida demanda por estudios superiores pagados que trajo la recuperación económica de finales de la década.

Estas universidades son organizaciones emprendedoras, dispuestas a desarrollarse en todos los nichos disponibles, en función de su potencial de crecimiento. La mayoría de las veces no cuentan con un proyecto académico predefinido y se apoyan en la operación de centros e institutos de propiedad de sus organizadores, a veces incluso bajo el mismo nombre (Salazar, 2005).

Además de instalar una nueva forma de entender la universidad, esta explosiva proliferación de instituciones puso en duda el buen funcionamiento del sistema de examinación, al expandir drásticamente la demanda por universidades examinadoras. Bernasconi y Rojas (2004) han documentado, por ejemplo, que cinco universidades examinaban entre 20 y 32 carreras cada una, distribuidas entre 12 y 14 instituciones diferentes. Eso fue facilitado por el estrecho foco de la examinación – los resultados académicos de los estudiantes – que impedía monitorear la calidad de las nuevas universidades en otros procesos estratégicos (Muga, 1990).

En la práctica, la ausencia de mecanismos de control y coordinación produjeron una relajación de los estándares de examinación, que afectaron la credibilidad del sistema. La naturaleza competitiva de la examinación – que entregaba a las nuevas universidades la responsabilidad de elegir a sus examinadores – hizo que las universidades más débiles del sistema tradicional fueran muy demandadas como examinadoras (Cox, 1994). Éstas estuvieron poco dispuestas a resistirse. Desde su creación, el sistema operó como un mecanismo de transferencia de recursos de las nuevas universidades a las más antiguas (especialmente hacia algunas universidades públicas regionales) que enfrentaban una compleja situación financiera (Muga, 1990).

Por otra parte, la crisis económica de 1982 y sus devastadores efectos en las finanzas públicas impidieron el aumento del subsidio estatal a la educación en la forma prevista por el gobierno militar. En moneda de igual valor, el gasto público en el sector se contrae en un 47.3% entre 1982 y 1990 (Desormeaux y Koljatic, 1990). Además de frustrar las expectativas de mayores recursos para las universidades, la crisis fue un obstáculo importante a la implementación del nuevo esquema de financiamiento. La expansión del aporte fiscal indirecto no alcanzó la magnitud esperada – un tercio de todo el financiamiento hacia 1990 – moderando sustantivamente el impacto de la principal herramienta diseñada para incentivar la competencia académica<sup>11</sup>. El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, creado en 1981 para el financiamiento de proyectos de investigación en base competitiva, también tuvo un impacto modesto en la coordinación del sistema, dada su magnitud y su foco preferente en instituciones de mayor tradición en investigación (Desormeaux y Koljatic, 1990).

En este escenario, y luego de haber un fallido intento de proyectar el mandato del general Pinochet por ocho años más, en 1988, el gobierno militar decide realizar un ajuste final a su modelo de educación superior, antes de entregar el poder a un gobierno democráticamente electo en 1990. La ocasión provino a propósito de la necesidad aprobar un nuevo marco general de regulación para

---

<sup>10</sup> En el marco de la reforma, estas organizaciones estaban legalmente autorizadas a operar como empresas comerciales.

<sup>11</sup> El aporte fiscal indirecto alcanzó al 7.19% del aporte fiscal de 1990 (Desormeaux y Koljatic, 1990).



toda la educación, una obligación que el gobierno militar se impuso a sí mismo en la nueva constitución política que aprobó en 1980.

En ese contexto, se reemplaza el sistema de examinación por uno más integral y complejo. El nuevo régimen de supervisión – que, por inspiración norteamericana, tomó el nombre de acreditación<sup>12</sup> – aspira a un monitoreo permanente de las nuevas universidades e institutos profesionales, bajo la responsabilidad de una nueva agencia pública, pero autónoma del gobierno: el Consejo Superior de Educación. Las universidades e institutos en examinación podrían mantenerse en ese sistema u optar por la acreditación.

A su vez, luego del fracaso del plan para reorganizar la distribución del subsidio estatal a la educación superior, el gobierno abandona esta línea de acción de largo plazo. En los años siguientes, la distribución de los recursos destinados a las universidades se decidirá anualmente, en función de criterios históricos de asignación y de los flujos financieros disponibles. Con ello, el gobierno militar renuncia definitivamente a la posibilidad de guiar la competencia académica en una forma más intensiva, si bien ésta permanece simbólicamente.

Finalmente, a través de la aprobación de la ley orgánica constitucional de enseñanza (LOCE), el gobierno bloquea la posibilidad de que el régimen jurídico de la educación superior sea cambiado sin el amplio consenso de todas las fuerza políticas con representación parlamentaria<sup>13</sup>. El gobierno militar fue especialmente cuidadoso de tomar estos resguardos como una forma de garantizar que la libertad para organizar nuevas universidades no fuera limitada una vez restablecida la democracia. Con ello aseguró la pervivencia de las bases de su modelo universitario en base al ideal de la universidad privada, aunque con los cambios ya señalados.

La coalición de partidos que llegó al gobierno en 1990, había desarrollado un ambicioso plan para ajustar las políticas de educación superior, a partir del trabajo conjunto que llevaron a cabo la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Corporación de Promoción Universitaria (CPU)<sup>14</sup>. Además de incrementar progresivamente la inversión para fomentar la investigación científica, se propuso mantener un sistema diversificado de educación superior que

...[D]eberá hacer posible la necesaria **competencia** que es ineludible para la actividad intelectual y, a la vez, deberá asegurar la **solidaridad, coordinación y programación** que son necesarias para desarrollar una enseñanza superior que permita a Chile ocupar en estas materias una posición de liderazgo en la región latinoamericana. (destacado en el original, Concertación de Partidos por la Democracia, 1989:23)

Adicionalmente, se propone la introducción de un sistema de acreditación institucional y de evaluación de programas, administrado por una nueva agencia, el Consejo Nacional de Educación Superior, que también formularía las políticas sectoriales. No obstante, en lo inmediato, la coalición política se propuso terminar la intervención de las universidades, permitirles a éstas ajustar su

<sup>12</sup> El nombre de este régimen de supervisión luego sería cambiado a “Licenciamiento” una vez que se introdujo el sistema de aseguramiento de la calidad en 2006. Sin embargo, el desarrollo de experiencias piloto de acreditación institucional y de carreras – entre 1999 y 2006 – gatilló cierta ambigüedad en el uso de esta expresión, si bien éstas últimas sólo estaban disponibles para instituciones autónomas.

<sup>13</sup> Su cambio exige una mayoría de 4/7 en las dos cámaras legislativas. Ese quórum es reforzado por un sistema electoral binominal, que concentra la representación parlamentaria en las dos mayores fuerzas políticas.

<sup>14</sup> El Foro de la Educación Superior, una colección de tres libros publicados por ambas organizaciones en 1990, con la colaboración del Centro de Estudios Públicos y el financiamiento de la Fundación Ford, refleja el estado de la discusión y las ideas que dieron origen al programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia en materia de educación superior. Ver Cox (1990), Lehmann (1990) y Lemaitre (1990).

régimen de gobierno y crear una instancia de discusión plural para proponer medidas consensuadas para impulsar el futuro desarrollo del sector (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989:24).

Una vez que asume el presidente Aylwin en marzo de 1990, su Ministro de Educación advierte que la aprobación de la LOCE impide avanzar en la introducción de un sistema de acreditación y en la creación del marco institucional respectivo. En su lugar, intenta poner término al mandato de los rectores delegados en las universidades públicas y, con la colaboración de destacados académicos y profesionales, constituye la Comisión de Estudio de la Educación Superior<sup>15</sup> para avanzar en el desarrollo de una política de educación superior.

Sin embargo, las recomendaciones de la Comisión de Estudio de la Educación Superior (o Comisión Brunner) no llegaron a implementarse en la forma propuesta. La legislación que ella propuso nunca llegó a ser aprobada por el Parlamento. Bernasconi y Rojas (2004) han sugerido que, ante la falta de un nuevo marco jurídico, el gobierno utilizó distintas vías para su implementación paulatina. Así, se incrementó progresivamente el gasto público en educación superior, se avanzó en la normalización del gobierno de las universidades tradicionales y se amplió y diversificó el financiamiento competitivo de la investigación científica (Allard, 1999). Sin embargo, la falta de adecuaciones legales hizo que la gran mayoría de sus recomendaciones no se aplicaran. Su influencia prevalecería, entonces, en el plano de las orientaciones fundamentales.

¿Hasta qué punto las recomendaciones de la Comisión Brunner se alejaron de las orientaciones de política existentes? Su informe, titulado “Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa”, propuso orientar el desarrollo de la educación superior hacia metas más exigentes de calidad, equidad y eficiencia, manteniendo las bases de la reforma de 1980.

La propuesta se organizó en función de seis objetivos prioritarios: consolidar la base institucional del sistema, impulsar un desarrollo cualitativo de la matrícula, asegurar la calidad y la equidad, fomentar la investigación científica y la creación cultural, incrementar y diversificar el financiamiento, y perfeccionar el marco legislativo (Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991). Para cada objetivo se desarrollan recomendaciones que, en ocasiones, incluyen metas, instrumentos, y modalidades de acción para su logro. Todo esto con el objetivo de reflejar el acuerdo alcanzado en torno a “un diseño balanceado que fija espacios y cometidos a la profesión, los mercados y la política” (Brunner, 1991:47).

Las dinámicas competitivas juegan un papel central en este esquema, en una forma muy similar a la prevista en el modelo gremialista de la universidad. Las instituciones de educación superior deben competir entre ellas para asegurar los recursos necesarios para su funcionamiento, sea a través de aranceles que cobran a los estudiantes, de aportes para el desarrollo de la investigación y de la consultoría y asistencia técnica. En la mirada de la Comisión de Estudio de la Educación, la naturaleza de esta competencia era académica, tal como lo fuera para los ideólogos de la reforma de 1980. Así, sugiere que

Debe asegurarse que una proporción significativa de las asignaciones fiscales a la educación superior sea canalizada mediante mecanismos que incentiven a las instituciones receptoras a incrementar la calidad, la eficiencia y la relevancia de las actividades que acometen. La competencia fundada en valores académicos, y ejercida a través de proyectos intelectuales puede ser, en el contexto de las políticas aquí propuestas, un principio positivo para la vida de las instituciones de educación superior. (Comisión de Estudio de la Educación, 1991:61)

La competencia académica entre universidades no era sólo una buena práctica, era también la mejor solución posible para enfrentar el escenario que la Comisión observaba. Sobre la base de diferentes

---

<sup>15</sup> Presidida por el académico José Joaquín Brunner.

proyecciones de crecimiento de la población, ella estimaba que el crecimiento de la matrícula podría expandirse entre un 18% y un 25% en el grupo etario respectivo a lo largo de la década, en el escenario más optimista para el sector (Comisión de Estudio de la Educación, 1991).

Los antecedentes presentados llevan a concluir que la matrícula de la educación superior chilena crecerá de manera moderada durante la presente década, pudiendo preverse, en cambio, una mayor competencia entre las instituciones por atraer alumnos, fenómeno que convendría mitigar en cuanto a sus potenciales efectos negativos mediante una mayor coordinación entre los establecimientos. (Comisión de Estudio de la Educación, 1991:19)

En opinión de la Comisión Brunner, esta situación justificaba impulsar un crecimiento cualitativo de la matrícula. Desde el prisma de las instituciones, eso se traducía en una cuidadosa planificación del crecimiento, a fin de reforzar áreas en déficit (como la formación en ciencias básicas y el desarrollo de programas de doctorado) y desincentivar otras en que pudiera existir una temporal saturación. Ello colaboraría también a extender la diversidad del sistema. Desde el punto de vista del financiamiento público, ello imponía nuevas prioridades.

...[C]orresponde esperar en esta nueva etapa que la autoridad pública definirá sus políticas de financiamiento en concordancia con los objetivos antes señalados de crecimiento cualitativo de la matrícula, reforzamiento de áreas deficitarias e incremento de la eficiencia interna del sistema. (Comisión de Estudio de la Educación, 1991:23)

Sin embargo, a diferencia del sistema de incentivos que el gobierno militar mantuvo para apoyar el desarrollo de la competencia académica, la propuesta de la Comisión desestima emplear el aporte fiscal indirecto con ese mismo fin. Esto, en el marco de una propuesta que apunta a diversificar el origen y distribución de los recursos públicos entre las instituciones de educación superior, regularla en función de la consecución de objetivos precisos de calidad, equidad y eficiencia, y aumentar la rendición de cuentas de las universidades (Comisión para el Estudio de la Educación Superior, 1991).

En este contexto, el gobierno se concentró prioritariamente en poner en marcha el Consejo Superior de Educación, para controlar la incipiente desregulación asociada a la rápida proliferación de instituciones privadas. A su vez, avanzó en asegurar el autogobierno, multiplicar el financiamiento estudiantil mediante nuevos programas de créditos y becas, y mejorar el financiamiento de las universidades tradicionales –y de la investigación<sup>16</sup> – a través del uso táctico e incremental de la regulación presupuestaria anual que el gobierno militar había desestimado (Bernasconi y Rojas, 2004). Adicionalmente, se autorizó que las universidades públicas pudieran participar en organizaciones privadas para el logro de sus objetivos, se reprogramó el crédito fiscal y se entregó a las universidades la administración de los fondos de crédito solidario.

Todo esto configura un escenario en que las orientaciones básicas de la reforma de 1980 se proyectan en democracia, con algunos ajustes. El último esfuerzo del gobierno del presidente Aylwin para introducir cambios en la legislación, y que se dirigía a caducar el régimen de examinación que la LOCE había temporalmente extendido como una alternativa a la acreditación, también fracasó.

## La agenda neoliberal y su implementación

---

<sup>16</sup> Algunos resultados de esta acción se observan en la implementación de las diferentes líneas de financiamiento asociadas al Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), creado en 1991, y la creación del Fondo de Fomento del Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), en 1992.

La “Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa” asumió que el crecimiento y consolidación del nuevo sector privado podían enmarcarse en las dinámicas de competencia y colaboración que caracterizaban al sistema de educación superior tradicional. La realidad demostró que tal supuesto era equivocado.

Aunque la labor del Consejo Superior de Educación logró moderar la expansión de las nuevas universidades, su labor se vio severamente limitada por la acotada duración de su supervisión y las deficiencias de su marco regulatorio (Consejo Superior de Educación, 1998:32-34).

El radical cambio que experimentaron muchas universidades nuevas, después de obtener su plena autonomía institucional, reflejó la existencia de agendas sumergidas durante el periodo de supervisión que no eran convergentes con los lineamientos de la política pública. La capacidad de los gestores de las nuevas instituciones para desarrollar proyectos acotados y balanceados mientras estaban bajo licenciamiento demostró ser una estrategia eficaz para sortear el control estatal sin comprometer los objetivos de largo plazo que muchas veces esperaban alcanzar.

En los hechos, la gran mayoría de las nuevas instituciones tenía sus propios incentivos para crecer y competir. Ellas fueron capaces de liderar la expansión de la matrícula aplicando modelos de mercado<sup>17</sup>. La inversión publicitaria en el sector, la proliferación de sedes y de programas especiales desde fines de los 90 reflejan este proceso (Brunner, 2009). En vez de guiar el desarrollo del sector, las universidades estatales debieron sumarse al nuevo escenario desplegando capacidades gerenciales que no tenían y, en algunos casos, redefiniendo la jerarquía de sus prioridades en pos de competir para mantener sus niveles históricos de matrícula.

La filosofía que inspiró el trabajo de la Comisión de Estudio de la Educación Superior – el modelo de regulación a distancia<sup>18</sup> – no consideraba soluciones para este problema, lo que probablemente justifica la parálisis del gobierno para atacar tal situación. Por el contrario, este modelo de coordinación sectorial asume que todas las universidades persiguen objetivos análogos (esto es, producir educación e investigación de la mejor calidad posible) en un marco de diversidad institucional. Así ocurría en el Reino Unido y Holanda, países en que el modelo fue desarrollado, en que no se admitía la educación superior con fines de lucro y donde el Estado era el principal financista de las universidades.

No obstante, en las bases programáticas de su gobierno, el presidente Frei – electo en 1993 con el apoyo de la misma coalición política que gobernó con el presidente Aylwin – enfatizó la necesidad de continuar la agenda propuesta por la Comisión Brunner, en el sentido de reformar la ley marco del sector para una mejor articulación y funcionamiento de la educación superior (Concertación de Partidos por la Democracia, 1993:111-112). Asimismo, propuso crear un sistema de información pública, introducir mecanismos de financiamiento directo asociados a resultados y extender la acreditación que, a su vez, se vincularía al acceso a financiamiento para los estudiantes.

Sin embargo, esa agenda inicial no se tradujo en líneas de acción concretas en el sentido de introducir ajustes al marco institucional de la educación superior. La máxima autoridad del

---

<sup>17</sup> De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Educación, la matrícula total del sistema se expandió de 249.482 a 452.325 estudiantes entre 1990 y 2000. La matrícula de las nuevas universidades privadas pasó de 19.509 a 103.805 estudiantes en el mismo periodo. En contraste, la matrícula total de las universidades del Consejo de Rectores creció de 112.193 a 215.284.

<sup>18</sup> Brunner (1990:308-311) había recomendado adoptar esta forma de regulación que apunta a que el Estado adopte una posición intermedia entre regulación y desregulación de la educación superior, contribuyendo al financiamiento de las universidades y evaluando de su desempeño. Al mismo tiempo, esta manifestación del Estado Evaluativo exige que las universidades compitan unas con otras por recursos, a fin de incrementar su eficiencia. Ver Henkel (1991) y Neave (1988, 1998).

Ministerio de Educación durante la segunda mitad de la década describe la apreciación que existía en el país sobre la política sectorial:

...[A] mediados de los años noventa la opinión pública tenía la percepción de que este nivel de enseñanza estaba relativamente abandonado. Probablemente la falta de un debate global y las expectativas insatisfechas en torno al informe de 1991 incidieron en esa apreciación. (Arellano, 2000:75)

Por otra parte, en junio de 1997, el Ministerio de Educación justificaba su pasividad en relación con la educación superior:

En estos años hemos considerado que el rezago de los otros niveles educativos era tan crítico, como evidente ha sido para el Gobierno que el desafío prioritario de la sociedad chilena era fortalecer su educación. Las universidades tenían fortalezas mayores que el resto del sistema y era necesario en un comienzo poner allí la mayor parte de nuestra energía y de nuestra capacidad de liderazgo. (Ministerio de Educación, 1997:10)

La existencia de otras prioridades, sin embargo, no fue la única razón que el gobierno tuvo para postergar sus ambiciones de reformar la educación superior. También influyeron en esta decisión el veto efectivo que los partidos políticos de oposición ejercieron para discutir las propuestas legislativas anunciadas en los programas de gobierno de la coalición gobernante.

Por otra parte, la acción que el Consejo Superior de Educación y el mismo Ministerio de Educación estaban llevando a cabo para controlar el desarrollo de nuevos proveedores, parecía estar produciendo resultados satisfactorios. Su multiplicación había disminuido considerablemente; las nuevas instituciones parecían desarrollar un adecuado aprendizaje institucional y las universidades que no se habían ajustado a ese escenario estaban desapareciendo.

Finalmente, cualquier reforma a la educación superior implicaba nuevos compromisos financieros para el Estado, sin que hubiera claridad sobre una eventual disponibilidad presupuestaria para financiar una agenda de reformas sustantivas en el sector, desde el prisma del Ministerio de Hacienda.

No obstante, en 1997 el gobierno se convence de que había llegado la hora de revisar la orientación de las políticas públicas para la educación superior, a fin de que ésta atendiera de mejor manera las necesidades colectivas. Para tal propósito, fijó un nuevo marco de política sectorial sobre la base de siete objetivos<sup>19</sup>. En el plano del financiamiento, la nueva política avanzó en un compromiso inédito: el gasto público en educación superior se expandiría en los siguientes tres años al doble del crecimiento del producto interno bruto, a fin de atender las demandas del sector y financiar el programa de reformas (Ministerio de Educación, 1997:26).

Junto con sugerir un nuevo marco legal para modernizar el rol y gestión de las universidades estatales (a través de la revisión de sus estatutos orgánicos), la nueva política se orienta a reforzar la regulación para mejorar la equidad y la calidad de la educación superior.

En relación con el fomento de la equidad (entendida como igualdad de oportunidades), el nuevo marco apunta a la focalización de las ayudas estudiantiles, a mejorar las altas tasas de deserción y repitencia que se observan en el sistema, y a aumentar la provisión de información pública para apoyar las decisiones que los postulantes a la educación superior y sus familias deben tomar en relación con sus alternativas de formación terciaria.

---

<sup>19</sup> Ellos se presentan en el siguiente orden en el nuevo marco de política: promover la calidad, fomentar la equidad, aportar al desarrollo de la cultura, vinculación con el desarrollo nacional y el fomento de la investigación, regionalización, internacionalización, y consolidar la diversificada base institucional existente (Ministerio de Educación, 1997).

A su vez, el gobierno asumió que su rol era fomentar e incentivar la calidad y pertinencia de la formación universitaria. Para eso, apostó por promover que las instituciones de educación superior definieran criterios o estándares de calidad para sus carreras y programas, y que desarrollaran mecanismos de autoevaluación y de evaluación del desempeño (Ministerio de Educación, 1997).

La lista de tareas que emerge de este marco de política se concentra, principalmente, en la regulación y el financiamiento (Ministerio de Educación, 1997). Se pondrán en marcha un sistema destinado a la fijación de estándares mínimos de calidad para las carreras de pregrado y la acreditación de los doctorados. Al mismo tiempo, el Ministerio promueve la introducción de exámenes de habilitación profesional y de un sistema nacional de información pública. Por otra parte, la nueva prioridad que la educación superior alcanza dentro de la agenda política, se traduce para el gobierno en un compromiso especial con el financiamiento del sector.

La agenda de 1997 produjo cambios significativos respecto de la situación previa, cuyos efectos son, quizás, equivalentes a la reconfiguración estructural introducida por la reforma de 1980. Es, en parte, una agenda que apunta a hacerse cargo de la trayectoria que ha seguido la educación superior en Chile y, en parte, una nueva agenda de modernización.

Juzga, además, que el desarrollo del sistema no ha sido suficientemente encauzado por la política. Para el Ministerio de Educación, el marco de política no estaba dando cuenta de la creciente complejidad que mostraba la sociedad chilena:

No es posible hacer sentido de la diversidad institucional ya señalada con políticas diseñadas para un sistema homogéneo, tanto en lo que se refiere al tipo de instituciones al cual se aplican, como a las funciones desempeñadas, o a la población que atienden. (Ministerio de Educación, 1997:22)

Por otra parte, agrega que producto de la expansión de la educación secundaria, la matrícula de la educación se ha expandido mucho más allá de lo previsto inicialmente para toda la década – alcanzando un incremento del 50% a principios de 1997 (Ministerio de Educación, 1997:5). Este crecimiento, que el modelo gremialista trató de canalizar fuera de las universidades y que la Comisión de Estudios de la Educación Superior no abordó en su propuesta por improbable, ahora es objeto de una positiva valoración. Por eso, el nuevo marco de política se hace cargo de la expansión de la cobertura, en los siguientes términos

Se han abierto diversas alternativas educacionales a los jóvenes, tanto en número de carreras como en los niveles que se ofrecen. Se está atendiendo a una población estudiantil más diversificada y se ha involucrado al sector privado de manera más activa en la provisión de servicios educativos. (Ministerio de Educación, 1997:11)

Sólo algunos años más tarde, esta expansión se convertirá en un importante logro, que el gobierno vincula con sus propias políticas, como se aprecia en el mensaje del proyecto de ley para la creación de un nuevo sistema de financiamiento estudiantil en 2003:

Hemos hecho un esfuerzo significativo por ampliar el acceso a la educación superior. Hoy, siguen estudios postsecundarios más de tres mil personas por cada cien mil habitantes, lo que ubica a Chile en un rango promedio superior a todas las regiones del mundo, excluyendo los países de más altos ingresos. En la última década, la cobertura en educación superior ha crecido en un 7% anual. En la actualidad un 31,5% de los jóvenes chilenos entre 18 y 24 años cursan estudios en una institución postsecundaria. Queremos seguir ampliando las oportunidades de educación superior para todos los jóvenes con talento que quieran continuar con sus estudios. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005:6)

Esta nueva valoración que se hace de la expansión de la educación superior – y del papel que en ella cabe al sector privado – tiene importantes consecuencias para el marco de política. Implica un sutil

pero determinante cambio de orientación en la función que la competencia debía cumplir para guiar el desarrollo del sistema.

Para el modelo gremialista, la competencia debía enfocarse en la producción de graduados y de investigación de alta calidad, suponiendo una demanda limitada debido a la alta selectividad que, en función de su propia naturaleza, posee de la educación universitaria. De manera similar, la propuesta de la Comisión Brunner sugirió apostar por un crecimiento cualitativo de la matrícula, en vez de su crecimiento cuantitativo “si se desea evitar una competencia que a la postre podría resultar negativa para el país y, sobre todo para la juventud” (Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991:21).

El marco de política de 1997, por el contrario, apuesta por ampliar la cobertura de la educación superior mediante la expansión de la matrícula, para lo cual se requiere que los estudiantes en el nuevo sector privado tengan acceso a alguna forma de ayudas estudiantiles, que hasta entonces habían estado principalmente orientadas a los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores. Esta nueva orientación se hace cargo del sostenido crecimiento que el nuevo sector privado había venido experimentando desde 1990.

El logro de este objetivo implicó ampliar el rol de la competencia en el marco de política, que en adelante sería cualitativa y cuantitativa a la vez.

Evidentemente, las universidades más prestigiosas continuarían siendo selectivas. Apostar por un cambio en ese plano equivaldría a poner en riesgo su principal atributo. No obstante, ello permite que las demás instituciones de educación superior puedan competir con arreglo a otros criterios.

Si la calidad, entendida como excelencia, está restringida a un pequeño grupo de proveedores, el resto puede participar de la competencia con arreglo a criterios de especificidad, disponibilidad y precio. Mientras el primero apunta a hacer que la educación de pre y posgrado se ajuste curricularmente a las demandas y preferencias de los estudiantes, el segundo enfatiza su accesibilidad – en términos de ubicación geográfica, horaria o tecnológica – y el tercero se enfoca en el costo directo e indirecto que ella representa para los estudiantes y sus familias.

En conjunto, estas nuevas formas de competencia entran en terreno de la competencia de mercado, que en adelante coexistirá con la competencia académica – lo que será posteriormente descrito como “competencia escalonada” por Brunner y Uribe (2005). Ella permite que las universidades expandan sus operaciones para generar economías de escala que contribuyan a reducir sus costos, mejoren su eficiencia y optimicen resultados. A nivel de las políticas, ello permite que la preocupación por la calidad transite desde la búsqueda de la excelencia a la generación de condiciones mínimas que permitan el desarrollo de una educación profesional o técnica que pueda ser aceptable – perspectiva que el Consejo Superior de Educación ya había adoptado al definir sus criterios de evaluación de nuevas universidades en 1993 (Consejo Superior de Educación, 1998:24).

Junto con lo anterior, la agenda de 1997 introduce un nuevo lenguaje al marco de política. La amplia gama de fines públicos y privados que la educación superior chilena había perseguido históricamente se resumen ahora en dos nuevas y poderosas ideas: prioritariamente, las universidades deben producir capital humano y generar las condiciones para avanzar a la integración del país en la sociedad global de conocimiento que emerge con el fenómeno de la globalización. El nuevo marco de política explica que

...[La] relevancia del nivel superior se inscribe tanto en su carácter de cúspide superior de un sistema educacional que se transforma, como en la revolución del conocimiento y la información y el creciente proceso de globalización que vive nuestra sociedad. Tales tendencias implican para el país y para sus universidades nuevas exigencias en términos de capacidad de creación de conocimientos,

formación de recursos humanos altamente calificados y transferencia tecnológica.  
(Ministerio de Educación, 1997:7)

Estas ideas son reiteradas con mayor énfasis dos años más tarde, con ocasión del programa MECESUP (mejoramiento de la equidad y calidad de la educación superior). La síntesis que el gobierno preparó en relación con el proyecto, señalaba:

La sociedad del conocimiento y del aprendizaje implica nuevos requerimientos a la educación superior, que resultan particularmente cruciales en un país que apuesta a un mayor desarrollo. Estos se refieren a la formación de los recursos humanos más calificados; la generación, transformación y transferencia del conocimiento científico, humanístico y tecnológico; la reflexión cultural; el desarrollo de las artes; y el análisis crítico y el debate riguroso y de carácter técnico de los grandes retos y problemas nacionales. (Ministerio de Educación, 1999:5)

Fruto de una alianza entre el gobierno y el Banco Mundial para modernizar la educación superior, el MECESUP inyectó 241 millones de dólares en el periodo 1999-2003 para mejorar el marco de políticas y fortalecer las capacidades de coordinación sectorial del Ministerio de Educación, para la evaluación externa de la calidad de las universidades, y para financiar – sobre una base competitiva – el desarrollo de proyectos que propendan a mejorar el funcionamiento de las instituciones de educación superior (Ministerio de Educación, 1999). Tal programa permitió el despliegue de la nueva política para la educación superior como parte de una estrategia global de cambio. La puesta en marcha de procesos experimentales de acreditación para instituciones autónomas, bajo la responsabilidad de comisiones ad-hoc<sup>20</sup>, se orientó al diseño y ensayo de nuevos mecanismos de evaluación externa, que luego servirán para la formulación de una propuesta para la instalación de un sistema integral de aseguramiento de la calidad.

La nueva orientación que adquiere la política para la educación superior fue causada, en parte, por un alineamiento de la política nacional con las orientaciones que habían venido promoviendo en el plano internacional agencias multilaterales, como el Banco Mundial o la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (World Bank 1999, OECD, 2004).

Es evidente que tal convergencia no es casual. La creciente influencia del pensamiento económico en el diseño de las políticas educacionales facilitó la participación y el liderazgo de los economistas locales en el desarrollo de una agenda para el sector. La designación del Ministro Arellano<sup>21</sup> en 1996, y su liderazgo en la formulación de la nueva política sectorial, reflejan la creciente influencia que la disciplina económica ha tenido en la conducción de las políticas públicas en Chile.

Por otra parte, un pequeño pero influyente grupo de especialistas chilenos había estado participando activamente en foros, redes y comunidades expertas de alcance internacional. Estas comunidades dieron origen a la agenda de modernización de la educación superior que luego sería adoptada, sistematizada y promovida por las organizaciones internacionales que participaron del llamado consenso de Washington (Torres y Schugurensky, 2002). Esto permitió que ideas sobre políticas que circulaban en tales espacios de discusión intelectual fueran rápidamente capturadas y luego promovidas en Chile. El temprano desarrollo del sistema de aseguramiento de la calidad en Chile se explica, en buena parte, en esta interacción.

El programa que el Banco Mundial y el gobierno de Chile acordaron para el desarrollo de un programa de modernización para la educación superior sirvió para acelerar esta trayectoria de

---

<sup>20</sup> La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (CONAP), ambas creadas en 1999 por el Ministerio de Educación.

<sup>21</sup> José Pablo Arellano, economista graduado en Harvard, había encabezado la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en el periodo 1990-1996. Previamente, fue Director Ejecutivo de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, CIEPLAN.



convergencia. Además de permitir la entrega de recursos adicionales para hacer cambios estructurales en el financiamiento y el control de la calidad, estas negociaciones (que se realizaron entre 1997 y 1999) permitieron que el gobierno contara con una agenda de reformas para el periodo 1999-2003, validada externamente y en sintonía con las ideas de modernización que primaban en la esfera internacional. Todo esto incidió en el bajo nivel de resistencia que esta agenda tuvo en el sector y en la rápida puesta en marcha de sus principales iniciativas.

Una vez que estos nuevos mecanismos de política han sido instalados, la pregunta sobre qué hacer a continuación comienza a cobrar importancia. La larga y compleja discusión legislativa de las iniciativas del gobierno hizo patente la multiplicación y creciente articulación de los intereses sectoriales. Una agenda para la educación superior que promoviera una trayectoria sectorial que se apartara significativamente del status quo, parecía improbable sin un amplio consenso entre las universidades. Sólo medidas que tuvieran bajo nivel de controversia y que no requieran de grandes cambios legales pudieron ser puestas en marcha, como ocurrió con el programa de becas bicentenario para multiplicar sustantivamente el financiamiento de estudios de posgrado en el extranjero.

Electo en 1999 con el apoyo de la misma coalición de partidos que participaron en el gobierno de los presidentes Aylwin y Frei, Ricardo Lagos apostó por concentrar su plan de acción para la educación superior en tres áreas (Concertación de Partidos por la Democracia, 1999). Su programa de gobierno incluía una revisión de la estructura de financiamiento de la educación superior. Si bien proyectaba una reducción del aporte fiscal indirecto, comprometía un incremento de recursos para el desarrollo institucional – en función de contratos de desempeño – para el fomento de la investigación, y para el avance tecnológico y el progreso de la innovación. Adicionalmente, anunciaba un nuevo énfasis en la evaluación externa de la calidad de los programas de formación disciplinaria, profesional y técnica, a fin de mejorar progresivamente su calidad.

No obstante, el compromiso más significativo del programa del presidente Lagos apuntaba a garantizar la igualdad de oportunidades. No sólo se comprometían mayores recursos financieros para becas y créditos, sino que además se garantizaba el acceso a la educación superior a las personas que, sin poder pagar por su educación, cumplían con los requisitos académicos para ser admitidos a la universidad.

La labor del gobierno se concentró, sin embargo, en monitorear las experiencias piloto de acreditación y la asignación del fondo competitivo del MECESUP. En la medida que ellas fueron madurando, el Ministerio de Educación apostó por avanzar en la misma línea. La propuesta conjunta de la CNAP y la CONAP permitió dar origen a un proyecto de ley para la instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, incluyendo un sistema de información pública. El término del MECESUP en 2004 dio pie a su continuación en una segunda etapa para el periodo 2006-2010, esta vez enfocado a la entrega de incentivos para el mejoramiento de la calidad de las universidades tradicionales en indicadores clave, a través del desarrollo de convenios de desempeño.

Aunque estas iniciativas consumieron sustantivamente la capacidad disponible del gobierno del presidente Lagos, éste introdujo una línea adicional de reforma. A partir de la definición de un marco para articular la política de becas y los instrumentos de crédito, en 2006 se introdujo un sistema de intermediación financiera, a través del sector privado para expandir las ayudas estudiantiles a los estudiantes de las universidades privadas autónomas, vía crédito con subsidio estatal (Williamson y Sánchez, 2009; Banco Mundial, 2011). Aunque esta iniciativa fue clave para el avance de la reforma legal que permitió la instalación del sistema de aseguramiento de la calidad, en la medida que exigió la acreditación de las instituciones elegibles para recibir estos recursos, también permitió una nueva expansión del sector privado (Zapata, Rojas y Tejeda, 2011).

Tanto el crédito con aval del Estado como el sistema permanente de aseguramiento de la calidad fueron implementados en el siguiente gobierno. Aunque su programa de gobierno se limitaba a repetir, con algunas variaciones, las orientaciones adoptadas por la administración anterior, la era de la presidenta Bachelet (2006-2010) se caracterizó por la búsqueda de un nuevo marco de política. Dos procesos consecutivos de evaluación se llevaron a cabo. El Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008) desarrolló una completa propuesta para el desarrollo de una nueva agenda de políticas con amplia participación del sector. Un equipo de expertos a nombre del Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico y del Banco Mundial (OCDE y Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo /Banco Mundial, 2009) también llevó a cabo una revisión de las políticas sectoriales por encargo del gobierno. Dos reportes complementarios de la OECD sobre políticas de innovación (OECD, 2007) y sobre desarrollo regional en la Región del Bío-Bío (OECD y World Bank, 2010) también incluían recomendaciones de política en relación con la educación superior.

Sin embargo, ninguna de estas iniciativas logró dar origen a una nueva política sectorial, aunque ellas sugerían un conjunto significativo de cambios de orientación a introducir en diferentes áreas, especialmente en lo que dice relación con el subsidio público a la educación superior y su distribución. Aunque concitó un vivo interés en el sector, la labor que llevó a cabo el gobierno para evaluar el marco de políticas no logró generar consensos sobre nuevas orientaciones de política.

El aumento sostenido del gasto público en el sector – especialmente a través del crédito con aval del Estado – es la característica más marcada del periodo (Rodríguez y otros, 2010). La ausencia de una agenda clara para el sector permitió la aparición de propuestas de políticas bastante heterogéneas, como se observa del marco estratégico general preparado por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (División de Educación Superior, 2008). También se pone en marcha del proyecto MECESUP 2. A diferencia de su antecesor, este nuevo proyecto del Ministerio de Educación apunta al desarrollo de nuevas formas de financiamiento público, en función de la producción de resultados pactados anticipadamente, a través de convenios de desempeño.

Impulsado por el nuevo financiamiento público para los estudiantes, la matrícula se expande significativamente, particularmente entre estudiantes de familias de bajos ingresos, si bien ella tiende a concentrarse en un grupo pequeño de instituciones (Zapata, Rojas y Tejeda, 2011). Aunque se expande el número de personas que enseñan en las instituciones de educación superior, ello no afecta la cantidad de jornadas completas equivalentes, que permanece relativamente estable durante la segunda mitad de la década pasada.

Por otra parte, la agenda internacional a la que el gobierno chileno se sumó, a contar de 1997, experimentó cambios relevantes durante la década siguiente (Maassen y Stensaker, 2011; Marginson, 2010). La creciente influencia de los rankings y tablas de posiciones para medir el desempeño y el prestigio de las instituciones de educación superior se multiplicó, tanto en el plano nacional como internacional. Emergía la idea de universidades de clase mundial, prioritariamente concentradas en el desarrollo de investigación avanzada. Pronto proliferaron estrategias nacionales para sumar instituciones locales en esa competencia global, a través de aumentos focalizados y relevantes del financiamiento público para la investigación científica. Un grupo selecto de universidades en cada país tuvo acceso a recursos frescos para profundizar su productividad científica, sujeto al logro de ciertos resultados. Por otra parte, la evolución de los sistemas de aseguramiento de calidad permitió avanzar hacia el desarrollo de estándares de calidad para las funciones más relevantes de la educación superior.

Ninguna de estas iniciativas tuvo eco en Chile, lo que da cuenta del desacople de la agenda de políticas local respecto de las nuevas reformas impulsadas por las comunidades epistémicas<sup>22</sup>, que han dominado la formulación de nuevas políticas en el plano internacional.

El escenario que se instala hacia el término del gobierno de la presidenta Bachelet revela las consecuencias de la falta de una nueva agenda sectorial. En ausencia de una política marco para la educación superior, otras iniciativas de alcance más puntual comienzan a capturar la atención de las universidades. Las agendas de desarrollo regional, por ejemplo, han ofrecido una amplia oportunidad a las universidades para incidir en la formulación de agendas desarrollo local y para obtener financiamiento adicional (OCDE y World Bank, 2011).

A su vez, la labor de la Comisión Nacional de Acreditación es objeto de severos reparos en relación con su independencia y rigor para decidir sobre la calidad de las instituciones de educación superior. Se plantea una evaluación internacional de su funcionamiento que, sin embargo, aún no se lleva a cabo (Zapata, Rojas y Tejada, 2011).

El vínculo entre financiamiento público y acreditación incrementa la presión sobre el sistema de aseguramiento de la calidad, en la medida que las posibilidades de expansión y sustentabilidad de muchas instituciones están condicionadas por su acceso a financiamiento estatal. Por otra parte, el funcionamiento del nuevo sistema de financiamiento estudiantil genera importantes dudas sobre el modelo empleado, en relación con el rol de intermediación que cumple la banca y las condiciones crediticias que se ofrecen a los estudiantes (Banco Mundial, 2011).

En paralelo, los intereses sectoriales se consolidan y expanden sus redes de influencia en todo el sistema político, empresarial e intelectual. Ello es favorecido por un diseño institucional que se apoya en agencias descentralizadas para hacerse cargo de la implementación de diferentes instrumentos de política y en que predominan representantes gremiales. La competencia de mercado también se expande. La inversión publicitaria en educación superior se multiplica, al punto de ser la tercera industria que más invierte en este rubro en el país (Brunner, 2009). Wörner y Santander (2012) han estimado que, para 2010, ese gasto fue más del 5% del presupuesto de 12 instituciones privadas.

Introducir nuevas reformas que impliquen cambios que no favorezcan a las instituciones más grandes y sus organizadores se vuelve crecientemente más complejo para las autoridades políticas. Al mismo tiempo, se neutraliza, en buena parte, la capacidad del Ministerio de Educación para incidir en la coordinación del sistema.

## Conclusiones

Vista de la manera en que se describe precedentemente, la evolución de políticas de educación superior en Chile sugiere interesantes posibilidades analíticas. Por lo pronto, permite trazar una trayectoria donde orientaciones inconsistentes de política son implementadas sucesivamente, en el contexto en que el marco general para la regulación del sector permanece relativamente constante. ¿Cómo se concilian, en este contexto, las funciones que las políticas y los mercados han cumplido regulando la educación superior chilena? ¿Hubo algún momento – durante los últimos 30 años – en que ellas estuvieron alineadas? ¿Cuál es la efectiva capacidad de los gobiernos para regular la educación superior en contextos de alta privatización y mercadización? ¿Qué perspectivas presenta hoy la regulación de la educación superior? ¿Qué problemas emergen de este escenario?

El desarrollo del mercado y la competencia en la educación superior chilena han sido fruto de una decisión política tomada al tiempo de configurar la agenda de reformas de 1980. El impacto

---

<sup>22</sup> Para un análisis sobre las comunidades epistémicas, ver Hass (1992), Meijerink (2005) y Kisby (2007).

que tal decisión tuvo en la configuración del sector fue insospechado, no tanto por su potencia sino por su dirección. En vez de proteger la educación universitaria de los efectos de la masificación, produjo que la mercadización de la formación para el trabajo agudizara su presión sobre la universidad. Este es el resultado del diseño de un sistema de educación diversificado vertical o jerárquicamente, que organiza el peso de las credenciales en función del nivel que tiene la institución que las entrega.

La explosiva proliferación de universidades privadas ligadas a centros e institutos de formación técnica y profesional, ocurrida entre 1988 y 1991, puede ser leída como la respuesta de tales instituciones al potencial desarrollo de un mercado universitario. La activa promoción de la competencia académica – que exige a las universidades competir por financiamiento – unida a una creciente demanda por educación superior pagada, fruto de una economía en franca expansión, también facilitaron la formación de los mercados de educación terciaria. Todos estos factores sentaron las bases para la vigorosa expansión que experimentó la educación superior entre 1990 y 2010.

Aunque estaba en pleno desarrollo, tal proceso pasó inadvertido para los ajustes introducidos al marco de política en 1990. Ciertamente, una mejora en los mecanismos de control y supervisión evitó que el número de proveedores siguiera expandiéndose – aunque al costo de fortalecer la posición competitiva de las instituciones existentes – pero tuvo una limitada incidencia en la expansión que el sistema empezó a experimentar hacia fines de la década.

La agenda de política de 1997 apostó por instrumentalizar la expansión del sistema, enfocándose en desarrollar los incentivos y señales necesarias para darle una adecuada orientación. En un primer momento, un esquema que integraba la nueva acreditación, el financiamiento adicional y la expansión de las ayudas estudiantiles, pareció hacer posible el ideal de un sistema diversificado, en que el Estado da un trato igualitario a las instituciones que participan de él. Sin embargo, las obvias fallas del nuevo sistema de acreditación y del reciente crédito con aval de Estado hicieron evidente la imposibilidad de mantener este esquema de coordinación.

La Comisión Nacional de Acreditación fue capturada por diferentes intereses sectoriales, impidiendo que la evaluación externa de la calidad contara con suficiente independencia. El papel que ella cumple facilitando el acceso al crédito con aval del Estado y su incidencia en las reputaciones institucionales hacen que su labor sea crítica para supervivencia de las universidades.

A su vez, el nuevo sistema de crédito con aval del Estado permitió que el precio de la educación universitaria se expandiera significativamente sin que el costo de esa expansión fuera inmediatamente asumida por los estudiantes y sus familias. No obstante, los efectos de ese aumento de precios pronto empezaron a hacerse visibles, tanto para el Estado como para las familias, al punto que quedar en duda la viabilidad del sistema<sup>23</sup>.

Tales procesos reflejan un mercado de estudios de pregrado en vías de maduración, en el que compiten proveedores comerciales y no comerciales. Tal diferencia se explica por la vocación de las instituciones que sostienen la oferta, pues es medianamente claro en Chile que la organización de los estudios de pregrado propende a que ellos sean un buen negocio (de la Fuente y López, 2010). La falta de un claro grupo dominante de proveedores explica la intensificación de la competencia durante la década pasada. Aunque la matrícula continuó expandiéndose, ella se concentró en un pequeño grupo de instituciones de alcance nacional administradas por *holdings* empresariales. Ellas

---

<sup>23</sup> En la medida que los graduados enfrentan la creciente complejidad del mercado laboral, su capacidad de repago se limita significativamente (Urzúa, 2012). Las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación indican que en 2010 el crédito con aval del Estado concentró el 54.41% de todos los recursos públicos destinados a ayudas estudiantiles, en moneda real.

comienzan a emerger como los jugadores dominantes del nuevo escenario de la educación superior chilena.

La situación no es equivalente tratándose de la investigación. Ésta permanece concentrada en el mismo puñado de universidades selectivas que lidera el Consejo de Rectores. Su financiamiento público permite sostener la contratación de investigadores en estas instituciones y apoyar materialmente su labor indagativa. Su incapacidad para producir excedentes coloca a la investigación, por ahora, fuera de la mira de los proveedores comerciales. Sin embargo, no puede olvidarse su potencial para mejorar el prestigio de las universidades – valor que sintetiza simultáneamente la influencia y la capacidad que estas instituciones para movilizar recursos. El surgimiento de nichos acotados de investigación aplicada en algunas universidades privadas podría ser leído como un experimento para explotar comercialmente esta área, sin pagar el inmenso costo de mantener grupos y laboratorios de investigación a larga escala.

El caso chileno permite afirmar que, durante estas tres décadas, la política ha fallado sistemáticamente en controlar la competencia y los mercados. Como ha sucedido en otras dimensiones de la vida social, éstos han logrado manipular en su favor los intentos para canalizarlos (a través de la reforma de 1980) o para instrumentalizarlos (como ocurre con la agenda de 1997). La política necesita volver a preguntarse seriamente sobre su capacidad de para influir en este escenario. Para ello, es central que revise la batería de instrumentos disponibles y la forma de organizarlos en un plan consistente que evite explícitamente el riesgo de fragmentación de las políticas.

Un punto de partida para esa reflexión es revisar si esa consistencia ha existido durante los treinta años en que ha reinado el manual invisible. En general, prevalece lo contrario, esto es, una evidente ambigüedad con que los gobiernos han usado las herramientas a su disposición para regular la educación superior – lo que conspira contra la visibilidad y vigor que el marco de políticas debe poseer. Ello permite explicar la convivencia de diferentes agendas de política en el contexto de un marco legal que permanece relativamente estable.

Inicialmente, el gobierno militar apostó por reconfigurar el sistema, desde un prisma normativo – regulando qué es la educación superior, qué hace, sus tipos instituciones y productos, y estableciendo algunas restricciones a su funcionamiento. Al mismo tiempo, implementó incentivos para fomentar la competencia entre instituciones. En esta etapa inicial, la importancia de los incentivos a la competencia fue menor que el poder organizador que tuvo el marco legal en la configuración del nuevo escenario del sector – lo que fue ratificado por la imposibilidad de multiplicar los recursos disponibles para la implementación progresiva del aporte fiscal indirecto.

Con el paso de los años, el poder normativo de la regulación tendió a disminuir en el sistema. La gran mayoría de las universidades ya estaban constituidas y, conforme aseguraron su plena autonomía, fue decreciendo su dependencia de la regulación y de la supervisión estatal. El énfasis que el licenciamiento y la acreditación pusieron en el cumplimiento de los propósitos declarados de cada universidad – como una manera de proteger la diversidad de la educación superior – reforzó esta tendencia.

En la medida que el nuevo escenario de la educación superior se consolida, el uso de incentivos pasó a ser la principal herramienta de los gobiernos para regular el sistema (Bernasconi y Rojas, 2004). A su vez, ello implica un desplazamiento del centro de toma de decisiones públicas sobre la educación superior, desde el Ministerio de Educación al Ministerio de Hacienda. A contar de 1990, tal repartición fija los recursos comprometidos para este nivel educacional y las normas para su distribución, entregando su ejecución a las autoridades sectoriales.

Esto dice relación con las dificultades para cambiar el marco legal, pero también con la creciente inutilidad que éste tiene para coordinar el sector – salvo en los aspectos más adjetivos, como la duración mínima de los programas vocacionales o las denominaciones de los diplomas, que pudieron ser directamente controlados.

Por otra parte, aunque la legislación entrega al Ministro de Educación el poder para decidir sobre el cierre de las universidades privadas, los gobiernos han sido reticentes a aplicar la LOCE<sup>24</sup>. La falta de voluntad política para un control más directo sobre el desarrollo del sector ha sido justificada en su origen ilegítimo – dado que fue aprobada por el gobierno militar – y en la creciente falta de utilidad para tener para regular un sector muy dinámico.

Desde el restablecimiento de la democracia, los incentivos financieros han tenido una orientación incremental – especialmente en lo que dice relación con las ayudas estudiantiles y financiamiento competitivo de las universidades tradicionales. Las políticas de financiamiento impulsadas por el Ministerio de Hacienda han cumplido un papel destacado en esta dirección (Marcel y Tokman, 2005; Rodríguez y otros, 2010). Su sentido, sin embargo, ha cambiado sustantivamente en la medida que tales incentivos salen de la órbita de las universidades del Consejo de Rectores y se expanden al nuevo sector privado.

La ampliación o redefinición del tipo de proveedores elegibles para determinados incentivos ha modificado, en los hechos, las condiciones de mercado en que operan muchos proveedores privados. La introducción del crédito con aval del Estado, por ejemplo, amplió el tipo de instituciones elegibles para estudiantes con derecho al crédito estatal. Esto permitió que un grupo de instituciones privadas pudiera ampliar la escala de sus operaciones, consolidando su posición dominante en segmentos de baja selectividad académica (Banco Mundial, 2011:58-61).

Por otra parte, la creciente multiplicación de incentivos – en el contexto de un marco de política débil – permite que algunos de ellos pueden ser capturados por diferentes instituciones, sin necesariamente atender los objetivos públicos para los que fueron creados. Las dificultades asociadas a la proliferación, organización y consistencia de programas de becas financiados por el Estado ilustran esta situación (ver Benavente y otros, 2012).

Los problemas generados por la ambigüedad de las políticas se multiplican a propósito del surgimiento de un amplio descontento social sobre la creciente desregulación de la educación superior y los negativos efectos que ello tiene para la sociedad (Donoso, 2011). Éste se expresa especialmente en una visión crítica sobre el funcionamiento de los dispositivos de política más nuevos – acreditación y crédito con aval del Estado – dada su incapacidad para resolver adecuadamente los problemas que motivaron su creación.

Se multiplican las demandas por un cambio radical en la configuración de la educación superior, catalizadas por las federaciones de estudiantes universitarios (Bernasconi, 2012). El ideal de una educación superior pública, universal y gratuita gana legitimidad en la sociedad chilena. Con algunas variaciones, los ideales de la reforma de 1967 – que apuntó a democratizar y expandir la educación superior – cobran de esa forma un nuevo valor en el Chile actual. La demanda por educación gratuita y de calidad provista principalmente a través de las universidades del Estado merece una cuidadosa atención. Ella puede tener un impacto significativo en el futuro diseño de políticas, aunque requeriría de una importante realineación ideológica del país.

En contraste, el gobierno del presidente Piñera (electo en 2010) ha apostado por mantener los pilares de la agenda de 1997, incrementando el financiamiento público a la demanda y entregando mayores recursos a las universidades públicas (Ministerio de Educación, 2012). Al mismo tiempo, ha propuesto reformar el régimen de acreditación y la creación de una superintendencia de educación superior para aumentar la fiscalización del sistema. No obstante, los detalles y las iniciativas legales asociadas a tales propuestas aún están en proceso de desarrollo.

Cualquiera sea el resultado de este debate, los altos niveles de masificación que presenta el sistema exigen que cualquier transformación que se introduzca ponga especial cuidado a la transición que debe existir en el actual régimen y el que lo sustituya. Por lo pronto, esto implica hacerse cargo

---

<sup>24</sup> Tal situación se ha mantenido luego de su transformación en la ley general de educación, en 2009.

de un conjunto de problemas y desafíos que hoy presenta la educación superior chilena y que han tendido a permanecer ignorados en la formulación de las políticas sectoriales. Ellos demandan una cuidadosa atención.

Es necesario prestar especial atención al predominio de los intereses sectoriales privados en la coordinación del sistema y su influencia en la provisión de bienes públicos que la sociedad espera de la educación superior; la reducción de la diversidad organizacional y funcional del sistema, a propósito de la posición dominante que han adquirido los *holdings* de instituciones comerciales con presencia nacional; la intensificación de la competencia por prestigio entre universidades – y entre diplomas – y la creciente orientación credencialista que ha tomado la formación de pregrado; la primacía de los gerentes en la conducción de las universidades, que posterga la incidencia de los académicos en la definición de los asuntos importantes; el incipiente desarrollo que muestra la profesión académica y de la investigación científica en numerosas comunidades disciplinarias, y la permanencia de una estructura de títulos y grados obsoleta y la rigidización de la organización curricular asociada a ella.

Es probable que abordar estos temas demande la definición de un nuevo marco de regulación que cuente con el respaldo de un amplio consenso social y refleje, al mismo tiempo, las realidades de un sector complejo y dinámico.

## Referencias

- Allard, R. (1999). Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile. *Estudios Sociales* 102(4): 15-82.
- Anderson, J.E. (1994). *Public policymaking: An introduction* (Second Edition). Boston: Houghton Mifflin.
- Arellano, J.P. (2000). *Reforma educacional: Una prioridad que se consolida*. Santiago: Editorial Los Andes.
- Ball, S. (1990). *Politics and Policy Making in Education: Explorations in policy sociology*. London and New York: Routledge.
- Ball, S. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Banco Mundial (2011). *Programa de crédito con aval del estado (CAE) de Chile: Análisis y evaluación*. Sector de Educación, Región de América Latina y el Caribe: Banco Mundial.
- Barros, E. y Fontaine, A. (2011). Apuntes acerca de la universidad en tiempos de conflicto. *Estudios Públicos* 124: 139-149.
- Benavente, J., Álvarez, P., Tejeda, I., Hoces, F., Lima, J., Contreras, J., Trivelli, C., Valdivieso, I., Sánchez, G. y Medrano, P. (2012). *Evaluación de impacto de las becas de educación superior - Informe final*. Santiago: Verde e Intelis.
- Bernasconi, A. (1993). ¿En qué están las políticas de educación superior? *Mensaje* 525: 30-33.
- Bernasconi, A. (2005). University entrepreneurship in a developing country: The case of the P. Universidad Católica de Chile, 1985-2000. *Higher Education* 50(2): 247-274.
- Bernasconi, A. (2012). Chile: Auge y Caída de un Movimiento Estudiantil. *International Higher Education* 66:31-34, [http://www.unab.cl/ihe/pdf/chile\\_movimiento%20estudiantil.pdf](http://www.unab.cl/ihe/pdf/chile_movimiento%20estudiantil.pdf)
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2005) *Historia de la Ley No. 20.027: Establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Brunner, J.J. (1986). *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago: FLACSO.

- Brunner, J. J. (1990). Estados e Instituciones de Educación Superior en América Latina: Tres modelos de relaciones. En Cox, C. (editor) *Formas de Gobierno en la Educación Superior: Nuevas Perspectivas*. Santiago: FLACSO: 301-313.
- Brunner, J.J. (1991). *El cambio de los sistemas de educación superior: El caso chileno*. Serie Educación y Cultura 10. Santiago: FLACSO.
- Brunner, J.J. (1993). Chile's higher education: Between market and state. *Higher Education* 25(1): 35-43
- Brunner, J.J. (1997). From state to market coordination: The Chilean case. *Higher Education Policy* 10(3/4): 225-237.
- Brunner, J.J. (2009). *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J.J. y Briones, G. (1992). *Higher education in Chile: Effects of the 1980 reform* (Serie Educación y Cultura 29). Santiago: FLACSO.
- Brunner J.J. y Uribe D. (2007). *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Bush, V. (1945). *Science the endless frontier: A report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and Development, July 1945*. Washington, DC: United States Government Printing Office.
- Comisión de Estudio de la Educación Superior (1991). *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa. Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior*. Santiago: Comisión de Estudio de la Educación Superior.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1989). *Programa de gobierno*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1993). *Un gobierno para los nuevos tiempos: Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1999). *Primer gobierno del siglo XXI: Programa de gobierno: Para crecer con igualdad*. Santiago: Concertación de Partidos por la Democracia.
- Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Santiago: Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior.
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (1981). *Nueva legislación universitaria chilena*. Santiago: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
- Consejo Superior de Educación (1998). *Ocho años de experiencia: 1990-1998*. Santiago: Consejo Superior de Educación.
- Cox, C. (1985). *La reforma en la Universidad Católica de Chile*. Santiago: Ediciones Sur.
- Cox, C. (1996). Higher education policies in Chile in the 90s. *Higher Education Policy* 9(1): 29-43.
- de la Fuente, A. y López, M. J. (2010). Las Universidades, un mercado bullente. *Qué pasa*. [http://www.quepasa.cl/articulo/16\\_3586\\_9.html](http://www.quepasa.cl/articulo/16_3586_9.html)
- Desormeaux, J. y Koljatic, M. (1990). El financiamiento de la educación superior desde una perspectiva libertaria. En C. Lehmann (Ed.), *Financiamiento de la educación superior: Antecedentes y desafíos*: 79-130.
- División de Educación Superior (2008). *Políticas de educación superior: Definición de marco estratégico general*. Santiago: División de Educación Superior.
- Donoso, S. (2011). Educación superior chilena: ¿Incubando una crisis? *El mostrador*. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/01/07/educacion-superior-chilena-¿incubando-una-crisis/>
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (Second Edition). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.



- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 17(8).
- Fincher, C. (1973). *The purpose and functions of policy in higher education*. Athens, GA: Institute of Higher Education, University of Georgia.
- Garretón, M.A. (1985). La intervención militar de las universidades: 1973-1985. En Garretón, M. A. y Martínez, J. *Universidades chilenas: Historia, reforma e intervención*. Santiago: Educaciones Sur.
- González, L.E. (1990). La formación de técnicos superiores en los centros de formación técnica. En M.J. Lemaitre (Ed.), *La educación superior en Chile: Un sistema en transición*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria: 241-303.
- Gordon, I., Lewis, J. y Young, K. (1977). Perspectives on policy analysis. *Public Administration Bulletin* 25: 26-30.
- Guzmán, J. (1981). Editorial: ¿Qué hacer ahora en las universidades? *Realidad* 22: 9-12.
- Guzmán, J. y Larraín, H. (1981). Debate sobre nueva legislación universitaria. *Realidad* 22: 19-32.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 46(1): 1-35.
- Henkel, M. (1991). The new 'evaluative state'. *Public Administration* 69: 121-136.
- Kisby, B. (2007). Analysing policy networks: Towards an ideational approach. *Policy Studies* 28(1): 71-90.
- Krebs, R., Muñoz, M.A. y Valdivieso, P. (1994) *Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile*. Tomo II. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Lehmann, C. (Ed.) (1990). *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Leihy, P. y Salazar, J.M. (2012). Institutional, regional, and market identity in Chilean public regional universities. En R. Pinheiro, P. Benneworth y G. A. Jones (Eds), *Higher education and regional development: A critical assessment of tensions and contradictions*. Abingdon: Routledge: 141-160.
- Lemaitre, M.J. (Ed.) (1990). *La Educación Superior en Chile: Un sistema en transición*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of “muddling” through. *Public Administration Review* 19(2): 79-88.
- Maassen, P. y Stensaker, B. (2011). The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. *Higher Education* 61: 757-769.
- Marcel, M. y Tokman, C. (2005). *Cómo se financia la educación en Chile?* Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Marginson, S. (2010). The limits of market reform in higher education. *Higher Education Forum* 7: 1-19.
- Meijerink, S. (2005) Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003. *Journal of European Public Policy* 12(6): 1060-1077
- Ministerio de Educación (1997). *Marco de política para la educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (1999). *Programa mejoramiento de la calidad de la educación superior: síntesis*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2012). *Por una educación de mayor calidad y más equitativa*. Santiago: Ministerio de Educación.  
<http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/201209282154480.carta.pdf>
- Muga, A. (1990). El sistema educativo de nivel post medio en Chile: Estructura y componentes. En M.J. Lemaitre (Ed.), *La educación superior en Chile: Un sistema en transición*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria: 37-106.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent

- trends in higher education in Western Europe, 1968-1988. *European Journal of Education* 23(1/2): 7-23.
- Neave, G. (1998). The Evaluative state reconsidered. *European Journal of Education* 33(3): 265-284.
- OCDE y Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo /Banco Mundial (2009). *Educación superior en Chile*. Santiago: Ministerio de Educación.
- OECD (2007). *OECD reviews of innovation policy: Chile*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *On the edge: Securing a sustainable future for higher education*. Paris: OECD.
- OECD y World Bank (2010). *Higher education in regional and city development: Bío Bío region, Chile*. Paris and Washington, D.C.: OECD y World Bank.
- Premfors, R. (1980). Higher education as a political issue area: A comparative view of France, Sweden and the United Kingdom. *Higher Education* 9(3): 325-344.
- Premfors, R. (1992). Policy analysis. En B.R. Clark & G. Neave (Eds), *The encyclopedia of higher education*. Vol. 3, 1907-1915. Oxford & Tarrytown: Pergamon Press:.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London and New York: Routledge.
- Robbins, L. (1963). *Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Rodríguez, J., Flores, L., Sugg, D., y Hernández, T. (2010). *Inversión pública en educación superior en Chile: Avances 2006-2010 y desafíos*. Santiago: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Salazar, J.M. (2005) *Estudio sobre la Educación Superior no Universitaria en Chile*. Informe IESALC/UNESCO. Secretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC). Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001404/140427s.pdf>
- Salazar, J.M. y Leihy, P. (2011). Keeping up with coordination: From Clark's triangle to microcosmographia. *Studies in Higher Education*, DOI:10.1080/03075079.2011.564609
- Scott, R.J. (2010). The science of muddling through revisited. *E:CO* 12(1): 5-18.
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change and advanced political economies. En W. Streeck and K. Thelen (Eds), *Beyond continuity: Institutional change and advanced political economies*. Oxford, Oxford University Press: 1-37.
- Torres, C.A. y Schugurensky, D. (2002). The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. *Higher Education* 43(4): 429-455.
- Urzúa, S. (2012). La rentabilidad de la educación superior en Chile – revisión de las bases de 30 años de políticas públicas. *Estudios Públicos* 125 (1-52).
- Valdés, J.G. (1995) *Pinochet's economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vidovich, L. (2007). Removing policy from its pedestal: some theoretical framings and practical possibilities. *Educational Review* 59(3): 285-298.
- Vogeli, B. (1979). *El sistema universitario de los Estados Unidos y su posible aplicación en Chile*. Santiago: Universidad Técnica del Estado.
- Williamson, C. y Sánchez, J.M. (2009). *Financiamiento universitario: Principios básicos para el diseño de una política pública en Chile*. Temas de agenda pública 34. Santiago: Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica.
- World Bank (1999). *Education sector strategy*. Washington, DC: World Bank.
- Wörner, C.H. y Santander, P. (2012). *Marketing en la educación universitaria chilena*. <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/Estudio-sistema-universitario-final.pdf>
- Zapata, G. (Coord.), Tejada, I., y Rojas, A. (2011). Educación superior en Chile - Informe nacional. En CINDA, *Educación superior en Ibero América: Informe 2011*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

## Sobre los Autores

José M Salazar

The University of Melbourne

j.salazar@pgrad.unimelb.edu.au

José Miguel ha seguido estudios superiores en las Universidades Diego Portales, Penn State y Melbourne. Está desarrollando su tesis doctoral sobre la evolución del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior chilena, área en la que tiene una amplia experiencia.

Peodair S Leihy

The University of Melbourne

peodair@gmail.com

Peodair ha estudiado en las Universidades de Melbourne y Oxford. Recientemente ha completado su tesis doctoral en el Centre for the Study of Higher Education (CSHE), y que aborda el problema de la organización de los sistemas de educación superior, en una dimensión histórica. Esta es su primera publicación en español.

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 21 Número 34

22 de abril 2013

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University*. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), Redalyc, SCImago Journal Rank; SCOPUS, Socolar (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu).

---

archivos analíticos de políticas educativas  
consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores. Asociados **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

**Armando Alcántara Santuario** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

**Claudio Almonacid** Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Pilar Arnaiz Sánchez** Universidad de Murcia, España

**Xavier Besalú Costa** Universitat de Girona, España

**Jose Joaquin Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**María Caridad García** Universidad Católica del Norte, Chile

**Raimundo Cuesta Fernández** IES Fray Luis de León, España

**Marco Antonio Delgado Fuentes** Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel** FLACSO, Argentina

**Rafael Feito Alonso** Universidad Complutense de Madrid, España

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México

**Verónica García Martínez** Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

**Francisco F. García Pérez** Universidad de Sevilla, España

**Edna Luna Serrano** Universidad Autónoma de Baja California, México

**Alma Maldonado** Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

**Alejandro Márquez Jiménez** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

**José Felipe Martínez Fernández** University of California Los Angeles, USA

**Fanni Muñoz** Pontificia Universidad Católica de Perú

**Imanol Ordorika** Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México

**Maria Cristina Parra Sandoval** Universidad de Zulia, Venezuela

**Miguel A. Pereyra** Universidad de Granada, España

**Monica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Paula Razquin** UNESCO, Francia

**Ignacio Rivas Flores** Universidad de Málaga, España

**Daniel Schugurensky** Universidad de Toronto-Ontario Institute of Studies in Education, Canadá

**Orlando Pulido Chaves** Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

**José Gregorio Rodríguez** Universidad Nacional de Colombia

**Miriam Rodríguez Vargas** Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

**José Luis San Fabián Maroto** Universidad de Oviedo, España

**Yengny Marisol Silva Laya** Universidad Iberoamericana, México

**Aida Terrón Bañuelos** Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé** Universidad de la Coruña, España

**Antoni Verger Planells** University of Amsterdam, Holanda

**Mario Yapu** Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)  
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

- |  |   |
|--|---|
| <b>Dalila Andrade de Oliveira</b> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil             | <b>Jefferson Mainardes</b> Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil          |
| <b>Paulo Carrano</b> Universidade Federal Fluminense, Brasil                               | <b>Luciano Mendes de Faria Filho</b> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil |
| <b>Alicia Maria Catalano de Bonamino</b> Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil      | <b>Lia Raquel Moreira Oliveira</b> Universidade do Minho, Portugal                |
| <b>Fabiana de Amorim Marcello</b> Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil          | <b>Belmira Oliveira Bueno</b> Universidade de São Paulo, Brasil                   |
| <b>Alexandre Fernandez Vaz</b> Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil              | <b>Antônio Teodoro</b> Universidade Lusófona, Portugal                            |
| <b>Gaudêncio Frigotto</b> Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil                 | <b>Pia L. Wong</b> California State University Sacramento, U.S.A                  |
| <b>Alfredo M Gomes</b> Universidade Federal de Pernambuco, Brasil                          | <b>Sandra Regina Sales</b> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil   |
| <b>Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva</b> Universidade Federal de São Carlos, Brasil     | <b>Elba Siqueira Sá Barreto</b> <a href="#">Fundação Carlos Chagas</a> , Brasil   |
| <b>Nadja Herman</b> Pontifícia Universidade Católica – Rio Grande do Sul, Brasil           | <b>Manuela Terrasêca</b> Universidade do Porto, Portugal                          |
| <b>José Machado Pais</b> Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal | <b>Robert Verhine</b> Universidade Federal da Bahia, Brasil                       |
| <b>Wenceslao Machado de Oliveira Jr.</b> Universidade Estadual de Campinas, Brasil         | <b>Antônio A. S. Zuin</b> Universidade Federal de São Carlos, Brasil              |

education policy analysis archives  
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David R. Garcia** & **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

**Jessica Allen** University of Colorado, Boulder

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin,  
Madison

**Angela Arzubiaga** Arizona State University

**David C. Berliner** Arizona State University

**Robert Bickel** Marshall University

**Henry Braun** Boston College

**Eric Camburn** University of Wisconsin, Madison

**Wendy C. Chi\*** University of Colorado, Boulder

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** Arizona State University

**Antonia Darder** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Chad d'Entremont** Strategies for Children

**John Diamond** Harvard University

**Tara Donahue** Learning Point Associates

**Sherman Dorn** University of South Florida

**Christopher Joseph Frey** Bowling Green State  
University

**Melissa Lynn Freeman\*** Adams State College

**Amy Garrett Dikkers** University of Minnesota

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Harvey Goldstein** Bristol University

**Jacob P. K. Gross** Indiana University

**Eric M. Haas** WestEd

**Kimberly Joy Howard\*** University of Southern  
California

**Aimee Howley** Ohio University

**Craig Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Christopher Lubienski** University of Illinois,  
Urbana-Champaign

**Sarah Lubienski** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Samuel R. Lucas** University of California,  
Berkeley

**Maria Martinez-Coslo** University of Texas,  
Arlington

**William Mathis** University of Colorado, Boulder

**Tristan McCowan** Institute of Education, London

**Heinrich Mintrop** University of California,  
Berkeley

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** University of Melbourne

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Noga O'Connor** University of Iowa

**João Paraskveva** University of Massachusetts,  
Dartmouth

**Laurence Parker** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Susan L. Robertson** Bristol University

**John Rogers** University of California, Los Angeles

**A. G. Rud** Purdue University

**Felicia C. Sanders** The Pennsylvania State  
University

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Kimberly Scott** Arizona State University

**Dorothy Shipps** Baruch College/CUNY

**Maria Teresa Tatto** Michigan State University

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**Cally Waite** Social Science Research Council

**John Weathers** University of Colorado, Colorado  
Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Ed Wiley** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Arizona State University

**John Willinsky** Stanford University

**Kyo Yamashiro** University of California, Los Angeles

\* Members of the New Scholars Board