
archivos analíticos de políticas educativas

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



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 25 Número 4

16 de enero 2017

ISSN 1068-2341

El Largo Viaje: Los Esquemas de Coordinación de la Educación Superior Chilena en Perspectiva

José M. Salazar



Peodair S. Leihy

Universidad de Valparaíso
Chile

Citación: Salazar Zegers, J. M., & Leihy, P. S. (2017). El largo viaje: Los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(4). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2550>

Resumen: Es más o menos evidente que la educación superior chilena presenta un alto nivel de “privatismo”¹ (Brunner, 2009), que la sitúan entre las más privatizadas del mundo, en términos de quien paga por ella, quien se beneficia directamente de su acción y quien detenta el control de las universidades. No es tan clara, sin embargo, la contribución de la política pública a ese estado de cosas. El análisis sistemático de la acción estatal en el campo de la educación terciaria es todavía un ejercicio inconcluso en Chile, a pesar de la revolucionaria transformación que ella ha experimentado durante las últimas décadas. Este estudio ofrece nuevas posibilidades de análisis para la revisión del caso chileno. Apoyándose en las orientaciones metodológicas de Smelser (2013), produce un marco integrado que observa el progresivo cambio de las políticas a propósito de las interacciones que se plantean entre sus principales dimensiones (de acceso, financiamiento y calidad, entre otras). Sobre esa base, describe la trayectoria de dos regímenes de regulación sectorial que se van integrando

¹ Se trata de una idea original de Habermas (1973/1999). Es importante tener presente que él no observa lo público y lo privado como polos opuestos, sino como factores en tensión pero que se complementan.

progresivamente en tres etapas, primero por falta de mantención del marco regulatorio, luego por decisión de los gobiernos. En fin, constata que están dadas las condiciones para que la política sectorial entre en una nueva era, una en que el desarrollo de las universidades podría volver a depender fundamentalmente del estado.

Palabras clave: Política educativa; educación superior; reforma; cambio de políticas; Chile

The long journey: Perspectives on the coordination of Chilean higher education

Abstract: It is fairly established that Chilean higher education presents a high level of Habermasian “privatism”, as long labeled by José Joaquín Brunner, being among the world's most privatized systems in terms of who pays, who is held to benefit directly from its action and who controls it. Less clear, however, is the contribution of public policy to this state of affairs. The systematic analysis of state action in the field of tertiary education is an ongoing task in Chile, not least given the revolutionary transformation experienced during recent decades. This study offers new possibilities of analysis for the Chilean case. Supported by the methodological analysis of Neil Smelser, it lays out an integrated framework that observes the progressive change in policy with regard to the interactions undergone by its principal dimensions (access, financing and quality, among others). Upon such a base, the study traces the trajectory of two regimes of sector regulation that become incorporated in three stages, initially by lack of maintenance of the regulatory framework, then by government decision. In the end emerge the conditions for sector policy in a new era, one in which the development of the universities might again come to depend fundamentally on the state.

Key words: Education policy; higher education; reform; policy change; Chile

A longa viagem: Perspectivas sobre os esquemas de coordenação para o ensino superior chilena

Resumo: É mais ou menos claro que a educação superior chilena tem um alto nível de “privatismo” (Brunner, 2009), o que o coloca entre os mais privatizados do mundo em termos de quem paga por isso, quem se beneficia diretamente da sua acção e que detém o controle das universidades. Não é tão claro, no entanto, a contribuição da política pública neste estado de coisas. A análise sistemática da ação do Estado no domínio do ensino superior ainda não está finalizado no Chile, apesar da transformação revolucionária que ela experimentou no exercício últimas décadas. Este estudo oferece novas possibilidades de análise para a revisão do Chile. Com base nas orientações metodológicas Smelser (2013), produz um quadro integrado que observa a mudança progressiva da política sobre as interações que surgem entre as suas principais dimensões (acesso, financiamento e de qualidade, entre outros). Com base nisso, descreve a trajetória de dois regimes de regulação setorial são progressivamente integrados em três etapas, primeiro por falta de manutenção do quadro regulamentar, em seguida, por decisão dos governos. Finalmente, as notas que são dadas as condições de política setorial para uma nova era, na qual o desenvolvimento de universidades poderia novamente dependem essencialmente do estado.

Palavras-chave: Política de educação; ensino superior; reforma; mudança política; Chile

Introducción: El Estudio Dinámico de la Coordinación Sectorial

La discusión sobre la orientación que deben tener las políticas de educación superior se ha ido radicalizando en Chile durante esta década. Reflejo de esta polarización, las principales opciones que se abren sugieren caminos crecientemente incompatibles. Por una parte, se propone avanzar hacia la consolidación de la agenda de modernización de 1997, que permitió la instalación del

Proyecto MECESUP, la creación del sistema de aseguramiento de la calidad y la introducción del crédito con aval del estado. Por la otra, se aboga por un giro radical que refuerce sustantivamente la presencia estatal en la coordinación y regulación del sector. Mientras la primera implica profundizar la acción pública para generar las condiciones que mejoren y expandan la competencia entre universidades, la segunda reclama un nuevo diseño general capaz de transitar hacia un esquema de coordinación que propenda a enfatizar la centralidad de las agencias públicas en el sector y dar una mayor participación a las universidades tradicionales en la matrícula.

Este estudio se sitúa en tal disyuntiva desde el punto de vista de las trayectorias que ha experimentado la coordinación sectorial, aplicando el modelo propuesto por Neil J. Smelser. Smelser (2013) ha postulado el análisis dinámico de los elementos que estructuran a la universidad y a la educación superior en su conjunto. Para eso, se enfoca en identificar y describir los elementos estructurales que articulan los sistemas de educación superior a la vez que observa la manera en que ellos van cambiando con el paso del tiempo. Tal metodología ha permitido describir un mecanismo institucional idiosincrático de la universidad. Se trata del ‘crecimiento por adición’² que –a través de distintos mecanismos estructurales– permite que las unidades (departamentos, facultades), universidades y sistemas universitarios completos expandan sus funciones sin desplazar las que ya poseen, lo que hace que tales unidades de análisis se expandan continuamente (Smelser, 2013, p. 13).

En la observación de Smelser, el origen de este proceso se encuentra en la convergencia de cuatro fuerzas estructurantes: una cultura del crecimiento que ordena el impulso institucional en esa dirección; el mutuo oportunismo del gobierno (que cree que la inversión en educación superior resolverá algunos problemas sociales) y de las universidades (que siempre están en búsqueda de nuevos subsidios externos); el poder de la competencia académica y de la imitación, producto de una alta estratificación por prestigio; y la inercia institucional y la política universitaria, que limitan seriamente el término de funciones redundantes. Smelser (2013, p. 15) advierte que esta es una tendencia que se observa consistentemente a través de los últimos doscientos años de la educación superior norteamericana. Las fluctuaciones que experimenta la inversión pública sectorial no parecen incidir en su continuidad, si bien las modalidades que adopta en periodos expansivos y restrictivos son diferentes. Durante los primeros, las universidades asumen nuevas funciones (lo que usualmente conlleva la creación de nuevas estructuras y la aparición de nuevos grupos), mientras que durante los segundos, resisten activamente la eliminación de aquéllas que han perdido centralidad o importancia en su quehacer.

Smelser (2013, p. 10) nota que el crecimiento sostenido de los sistemas de educación superior produce transformaciones que terminan afectando a las mismas condiciones estructurales que permitieron tal expansión. Al mismo tiempo, advierte que las dinámicas expansivas operan a través de un conjunto de procesos estructurales. El más obvio es el *aumento del tamaño* de las unidades u organizaciones, medido en la cantidad de gente que estudia o trabaja en ellas. En cuanto las universidades crecen, el número de programas que ofrecen se multiplica a partir de la *segmentación de las unidades existentes*. Ello es especialmente evidente en los procesos de división de las disciplinas existentes y la legitimación de nuevas áreas disciplinarias (véase Clark, 1996; Becher, 1989; y, en el contexto portugués, Neave & Amaral, 2009).

El crecimiento de la matrícula y la multiplicación del número de programas ponen de manifiesto la necesidad de incrementar los niveles de eficiencia en los sistemas, instituciones y unidades. Tal demanda se traduce en una presión hacia una *mayor diferenciación y especialización*. Quizás el efecto más visible de este proceso sea el surgimiento de instituciones de educación superior cada vez más especializadas (en una o más disciplinas o en una o más de las funciones que

² *Accretion* (Metzger, 1987).

tradicionalmente se asocian a la universidad). En este contexto, el aumento en la funcionalidad de las estructuras existentes —o crecimiento por adición— sería otro proceso estructural asociado a la *proliferación de nuevas funciones* dentro de la educación superior. Finalmente, Smelser identifica que todas estas transformaciones poseen efectos agregados en *la coordinación de los sistemas de educación superior*³. Ésta se va ajustando a la creciente complejidad que producen los cambios en la escala de los sistemas y que va progresivamente reconfigurando los elementos estructurales que los condicionan y las relaciones que los organizan. Por lo pronto, un sistema más complejo necesita ser coordinado a través de nuevas estructuras burocráticas e instrumentos de política, mejor conocimiento y mayores recursos financieros (Smelser, 2013, p. 12).

Varios estudios (entre otros, ver Brunner, 1986; Brunner & Briones, 1992; Bernasconi & Rojas, 2004) han descrito los cambios que ha ido experimentando la educación superior chilena a propósito de la reforma de 1981. Ellos documentan muchas de las transformaciones que aquella ha sufrido a medida que se expande progresivamente y que confirman varias de las hipótesis que sugiere Smelser, especialmente en lo relacionado con la ampliación y complejización del sistema, su multiplicidad funcional y su creciente especialización. La coordinación del sector y sus variaciones, sin embargo, no han recibido un tratamiento análogo en la literatura.

La Trayectoria Chilena (desde 1981)

La dirección que ha tomado la educación universitaria chilena⁴ desde la reforma de 1981 parece más o menos evidente. Por una parte, las instituciones que integran el sector ha crecido

³ Los sistemas de educación superior se integran y ordenan a través de un conjunto de mecanismos de coordinación (Clark, 1983, p. 136). Sea planificada o espontánea, tal coordinación asume dos modalidades básicas: el ejercicio de autoridad y el intercambio. La primera se asocia con el poder legítimo que se confiere a diferentes grupos para incidir en el gobierno del sistema. Tal autoridad puede ser política, burocrática, profesional (académica), según el origen de su legitimidad y la forma en que cada una se ejerce. Ellas operan a través de mecanismos específicos que, al mismo tiempo, permiten la acción de grupos de interés que aspiran a mantener y expandir su influencia sobre el sector (Clark, 1983, p. 145). La autoridad política y la burocrática se ejercen desde el gobierno, mientras que la autoridad profesional se asocia a la capacidad decisoria que se confiere a académicos destacados que participan de comisiones o agencias que poseen potestad normativa sobre algún aspecto de la educación. Naturalmente, todas las formas de autoridad se ejercen simultáneamente, aunque la importancia de cada una varía de sistema en sistema, así como los efectos de su alineación, en función de factores históricos y de contexto. En contraste, el intercambio (e incluso la cooperación) opera a través de los mercados y la competencia, sin necesidad de una infraestructura normativa específica. No obstante, es importante tener presente que los mercados son frecuentemente creados, simulados o instrumentalizados por los gobiernos para regular el funcionamiento del sector desde la distancia. Eso es posible porque los mercados son fuertemente modelados a través de subsidios estatales y los prestigios que poseen las universidades y las credenciales profesionales que entregan (Clark, 1983, p. 170).

⁴ El siguiente análisis comprende el sector que conforman las universidades oficialmente reconocidas en Chile. Excluye, por eso, a la educación técnica y vocacional que ofrecen institutos profesionales y centros de formación técnica. Aunque, en cierta medida, éstos compiten con el sector universitario (algunas universidades ofrecen programas de ese tipo mientras que varios institutos profesionales imparten carreras profesionales), su distinto estatus hace que tal competencia sea frecuentemente más aparente que real. Con todo, es importante tener presente que la imposibilidad de aislar el financiamiento que se concentra en programas exclusivamente universitarios en función de la información pública disponible obliga a que el análisis de esta variable integre el financiamiento universitario como un todo. Por eso, ocasionalmente se alude a la educación superior, incluyendo la educación no universitaria (vocacional y técnica). La información estadística incluida en esta sección (sobre evolución de la inversión pública, la matrícula y el número y tipo de proveedores) se apoya únicamente en las fuentes oficiales del Ministerio de Educación y su Sistema de

sostenidamente en su esfuerzo por acomodar una amplia demanda por estudios superiores. Por la otra, mucho de ese crecimiento se ha concentrado en el segmento de las universidades privadas que alcanzaron su autonomía desde fines de los noventa. Parcialmente, eso ha sido posible porque algunas de estas organizaciones asumen un rol distintivo –de absorción de demanda (Levy, 2006)– que les da un carácter particular, aunque controversial⁵, dentro de la educación superior chilena. Tal como Trow (1974) ha sugerido para los países industrializados, el tránsito de un sistema de élite a otro masivo no sólo se reconoce obvios cambios de tamaño y escala, sino también da cuenta de transformaciones en la diversidad institucional, en la gobernanza de las universidades (incluyendo la distribución del poder), en la administración de la docencia y la investigación, en el acceso y selección de estudiantes, en los estándares académicos, en el currículo, en las formas de docencia, y en las actitudes acerca del acceso a los estudios de pregrado.

En el caso chileno, diversos estudios desarrollados durante los últimos 25 años ha documentado que la expansión sostenida de la matrícula (Bernasconi & Rojas, 2004; Rolando, Salamanca & Aliaga, 2010; Salamanca, 2014), la diversificación del cuerpo estudiantil (Espinoza & González, 2015; Latorre, González & Espinoza, 2008; Matear, 2006; PNUD, 2004), la proliferación –y diferenciación– de sedes y programas formativos (Mena & Rojas, 2005; Zapata, 2013; Zapata et al., 2003), y la pluralidad de la base institucional (Améstica, Gaete & Llinas-Audet, 2014; Bernasconi, 2006; Muñoz & Blanco, 2013; Reyes & Rosso, 2013; Torres & Zenteno, 2011) han tenido efectos significativos en el régimen de financiamiento (Desormeaux & Koljatic, 1990; Paredes, 2015; Rodríguez, et al., 2010), en la regulación (Cancino & Schmal, 2014; Lemaitre, 2004; Salazar, 2013), y en las políticas públicas (Brunner, 1986, 2009; Brunner & Briones, 1992; Canales, de los Ríos & Letelier, 2008; Fernández, 2015; Salazar & Leihy, 2013). Otros análisis dan cuenta de la reconfiguración de las funciones académicas a propósito de la transformación de la profesión académica (Bernasconi, 2003, 2008; Berríos, 2015) y del aumento y diversificación de productividad científica (Holm-Nielsen & Agapitova, 2002; Salas, 2011). Todo, en el marco del elevado ‘privatismo’ que se observa en la educación superior chilena dentro del plano comparado (Brunner, 2009, p. 338).

Brunner (2009, p. 305) es uno de los pocos autores que ha acometido el estudio de la reconfiguración de la coordinación del sistema en el medio local. Su orientación metodológica, no obstante, ha sido diferente de la que sugiere Smelser (2013). En vez de observar los cambios que va sufriendo la coordinación del sistema en función de un conjunto de mecanismos estructurales que procesan la expansión de la educación superior, Brunner más bien se enfoca en los cambios de énfasis que ésta ha experimentado en el nivel agregado, utilizando el modelo analítico que sugiere el triángulo de la coordinación. Eso le permite situar el peso de la coordinación sectorial, sucesivamente, en los ejes de las oligarquías académicas, del Estado y de los mercados. Tal metodología, desarrollada por Burton Clark, ha sido objeto de importantes críticas recientemente. Como sugiere Marginson (2014, p. 11), ‘Clark formuló su teoría antes del completo desarrollo de los modelos de gobernanza neo-liberales, en los que el estado constituye cuasi-mercados como mecanismos de asignación de recursos, pero también como mecanismos de control, de legitimación y para la gestión del desempeño’. Si los gobiernos pueden simular condiciones de mercado para forzar a las universidades a competir en ellas y, de esa manera, regular su operación mediante incentivos o desincentivos, la independencia de los mercados se desdibuja como fuerza reguladora del sistema. En consecuencia, la sobreposición de ‘Estado’ y ‘Mercado’ reconfigura el triángulo hasta hacerlo irreconocible. Estructurado como un continuo con dos polos –el Estado y las oligarquías

Información de la Educación Superior (SIES) (Rolando, Salamanca & Aliaga, 2010; Silva et al., 2012; SIES, 2014).

⁵ Ver Mönckeberg (2007).

académicas— en función de las fuerzas que aún retienen la capacidad de incidir independientemente en la operación de los proveedores de educación terciaria, el modelo de Clark pierde mucha de la riqueza analítica que permitió que esta ingeniosa simplificación adquiriera una evidente centralidad en los estudios de educación superior durante las últimas décadas.

Alternativamente, puede prestarse atención a la evolución de los regímenes de regulación de la calidad, de admisión y a la determinación y distribución del financiamiento público en la coordinación de la educación universitaria. Ellos articulan la creciente autoridad que se asigna a los procesos de evaluación externa con la mayor importancia que va tomando la distribución y magnitud del subsidio estatal en la operación del sector. El análisis permite observar que tal coordinación evoluciona a través de tres ciclos o fases claramente diferenciados. Uno se asocia a la implementación y maduración de dos regímenes paralelos; uno para las universidades adscritas al Consejo de Rectores y otro para las universidades nuevas. Ambos se encuentran en plena operación desde mitad de la década de los ochenta. Tal estrategia permite al gobierno dividir el diálogo sectorial, facilitando la gestión de las políticas públicas. Esa diferenciación subsiste hasta mediados de la década siguiente, cuando las universidades privadas adscritas al régimen de supervisión inicial se liberan de él, asegurando su autonomía. En este segundo ciclo, la consolidación de un mercado de estudios de pregrado permite que converjan en él universidades tradicionales y privadas nuevas. Durante la década siguiente, los gobiernos tratarán exitosamente de introducir nuevos elementos de regulación que se apoyan en las condiciones competitivas que existen en el sistema. El afianzamiento del nuevo régimen, hacia 2005, indica el inicio del tercer ciclo de la coordinación sectorial, que se caracteriza por una expansión significativa del financiamiento público y su creciente canalización hacia universidades que no integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Las dudas sobre la efectividad de estos mecanismos y un clima político y sectorial que parece moverse hacia la confrontación ideológica⁶, sugieren la posibilidad de reorientar la acción gubernamental, lo que terminará afectando a la coordinación sectorial al término de la tercera etapa de este análisis.

Tales transformaciones pueden observarse en algunos datos agregados. La Tabla 1 revela la evolución de la matrícula total. Refleja un crecimiento, a nivel del sistema completo, del 612% durante los últimos 35 años. Además de concentrarse en los institutos profesionales y universidades privadas nuevas, ese crecimiento es más marcado en el periodo 2000-2015. En contraste, las universidades tradicionales (agrupadas en el CRUCH), han crecido más de un 297% en el mismo ciclo. Si en 1985 representaban más del 56% de la matrícula total, en 2015 concentraban un poco más del 27% de la población de estudiantes.

Tabla 1

Matrícula total (por tipo de institución)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Centros de Formación Técnica	50.425	77.774	72.735	52.643	63.176	128.571	146.521
Institutos Profesionales	24.152	40.006	40.980	80.593	114.680	224.339	378.802
Universidades del CRUCH	113.128	112.193	161.850	215.284	247.969	310.890	336.336

⁶ Ver Bellei & Cabalín (2013), Larabure & Torchia (2014) y Simbuerger & Neary (2015).

Tabla 1 (Cont.)

Matrícula total (por tipo de institución)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Universidades							
Privadas	4.951	19.509	69.377	103.805	193.177	323.843	371.132
Nuevas							
Academias ⁷	8.484	-	-	-	-	-	-
Total	201.140	249.482	344.942	452.325	619.002	987.643	1.232.791

La distribución de la matrícula total se concentra, en lo fundamental, en el pregrado. Aunque han crecido marcadamente durante esta década, el postítulo y el posgrado apenas representan en 2015 el 5,44% de la población de estudiantes (desde una base de 4,8% en 2010). En términos brutos, pasa de 47.479 a 67.137 matriculados durante los últimos cinco años. Una característica singular del caso chileno es que tal expansión de la matrícula no se correlaciona con el aumento de la base institucional. Si bien la reforma de 1981 apuntó a diversificar y privatizar la educación superior, la creación de nuevos proveedores de educación superior se desarrolla entre 1983 y 1990, para descender durante los años siguientes, como se aprecia en la Tabla 2.

Tabla 2

Instituciones de educación superior oficialmente reconocidas (por tipo de institución)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Centros de Formación Técnica	111	161	127	116	73	71	54
Institutos Profesionales	23	81	73	60	47	44	43
Universidades CRUCH	18	20	25	25	25	25	25
Universidades Privadas Nuevas	3	40	45	39	38	35	35
Academias	2	-	-	-	-	-	-
Total	157	302	270	240	183	175	157

Desde 1990, el número de universidades privadas nuevas decae a una menor tasa que las instituciones de formación vocacional, para estabilizarse durante la última década. El número de universidades tradicionales se estabiliza en 1993, para mantenerse constante hasta 2015. El desarrollo de nuevas organizaciones de educación superior sigue una trayectoria común. Muchos proveedores comienzan como centros de formación técnica. Luego crean institutos profesionales para

⁷ El formato institucional de la academia superior de ciencias pedagógicas (centrada en la formación inicial docente) fracasa, y las dos academias existentes (Valparaíso y Santiago) se transforman en la Universidad de Playa Ancha y la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, respectivamente (ver Brunner, 1986, p. 74). Ambas son estatales.

posteriormente instalar universidades. Pocas veces ese proceso implica que desaparezca alguna de las instituciones creadas y que ya cuentan con el reconocimiento oficial del Estado. Esta trayectoria ha dado origen a varios grupos de organizaciones o *holdings* que, aunque operan integradamente a través de redes de campus que se despliegan por el país, siguen siendo entidades formalmente separadas (Salazar, 2005).

El financiamiento público de la educación superior chilena también ha experimentado un importante aumento en las últimas décadas. En moneda de 2011, el presupuesto que el Estado asigna al sector ha pasado de MM\$129.355 a MM\$768.528, como se infiere de la Tabla 3. Ha tendido a privilegiar las ayudas estudiantiles por sobre los aportes institucionales, a medida que los gobiernos asumen –implícita o explícitamente– el objetivo de expandir la matrícula. Con exclusión de los recursos destinados al financiamiento de la investigación científica, los dineros destinados a financiar las instituciones suman MM\$208.273 y se focalizan fundamentalmente en las universidades del CRUCH. Ellos representan una proporción menor de los recursos que se distribuyen en becas y créditos (que alcanzan los MM\$615.460). Con la implementación del crédito con aval del Estado en 2006, se permite que las universidades privadas nuevas acreditadas accedan a una fuente significativa de financiamiento público.

Tabla 3
Evolución de aportes públicos a la educación superior (en MM\$ a 2011)

	1990	1995	2000	2005	2010
Aporte fiscal directo	81.634	113.045	133.203	141.568	159.054
Aporte fiscal indirecto	25.530	25.689	22.848	22.086	21.896
Fondo Desarrollo Institucional	-	30.112	27.373	28.789	27.323
Becas	-	-	22.377	34.021	141.472
Crédito con Aval del Estado	-	-	-	-	286.574
Fondo de Becas y desarrollo	-	48.242	-	-	-
Fondo de Crédito Solidario	-	-	54.609	69.489	100.610

A partir de las cifras generales que describen –en términos agregados– la evolución que ha experimentado la educación superior chilena desde la reforma de 1981, es posible ahora comenzar a recorrer las tres etapas que atraviesa la coordinación sectorial, articulando los instrumentos de financiamiento, de acceso y de supervisión y evaluación externa. Junto con sistematizar la evidencia disponible, ello permite ir delineando las principales conclusiones que arroja este análisis.

Fase 1: La instalación de un nuevo modelo de coordinación (desde 1981 hasta mediados de la década de los noventa)

La reforma del sistema nacional introducida por el gobierno militar permitió reconfigurar la coordinación del sistema universitario, dividiéndolo en dos sectores independientes (el tradicional y el privado nuevo). La relación entre estos dos sectores se limita fundamentalmente a las posibilidades de control –y, consecuentemente, de extracción de recursos– que algunas universidades del sector tradicional ejercen a propósito de la evaluación del desempeño de los estudiantes en las universidades recién formadas. En un primer momento, la coordinación sectorial es relativamente simple. La mayoría de las universidades nuevas posee una baja complejidad organizacional y su matrícula y el número de programas que ofrecen son relativamente pequeños.

Eso contrasta con la realidad de las instituciones más antiguas, cuyas estructuras administrativas y de coordinación se fueron consolidando a través de varias décadas.

El bloque tradicional se conforma a partir del grupo de instituciones que emerge de la reorganización del sistema universitario en 1981 y que se agrupa bajo el alero del CRUCH. La configuración actual de esta instancia termina de articularse en 1993, cuando se suman a él las universidades privadas derivadas de las sedes regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile⁸. Los 25 proveedores que conforman el grupo son coordinados a través de una combinación de mecanismos. Por una parte, a través de un sistema único de admisión administrado por el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE) de la Universidad de Chile, por encargo del mismo Consejo. A través de él se establecen el número de vacantes, requisitos de ingreso y puntajes mínimos (entendidos como resultados de tests estandarizados) de postulación. La selección de estudiantes es competitiva y depende de número de postulaciones recibidas por cada programa de estudio. En teoría, el pregrado se financia a través de aranceles pagados por los estudiantes, aunque en la práctica un sistema de ayudas estudiantiles contribuye significativamente a su mantención⁹. De manera adicional, el gobierno entrega anualmente financiamiento directo a las universidades, a través de transferencias con cargo a rentas generales y en base a criterios históricos de asignación, priorización que evidentemente privilegia a las instituciones más antiguas. Con todo, una parte de ese financiamiento se distribuye en función de la selectividad y la consolidación académica que alcanzan las universidades a propósito de los siguientes instrumentos: el Aporte Fiscal Indirecto (en función de los resultados anuales obtenidos en los *test* de admisión de sus nuevos estudiantes) y el modelo del 5% del Aporte Fiscal Directo (a propósito de su desempeño en un grupo de indicadores clave)¹⁰.

La coordinación del nuevo sector privado –cuya formación fue posible debido a la reforma– también es dual. Por una parte, se regula la autorización de los nuevos proveedores y se les somete a un régimen de supervisión temporal (primero bajo la forma de examinación, luego de licenciamiento, aunque ambas modalidades coexisten aún). Aunque la creación de nuevos programas está sujeta a evaluación previa, la definición de la oferta académica y aranceles de cada universidad queda entregada a la competencia (la principal fuente de financiamiento de estas instituciones proviene de las familias que pueden pagar directamente por la educación de sus hijos). Por eso, muchas de estas universidades bregan por atraer postulantes que no fueron seleccionados en aquellas afiliadas al CRUCH, lo que sitúa a estas instituciones dentro de la categoría de universidades de absorción de demanda. Otras, sin embargo, albergan proyectos ideológicos o religiosos que propenden, muchas veces, a tener una orientación elitista (Bernasconi, 2006). Con todo, desde un primer momento, ambos grupos de instituciones nuevas apuestan por expandir oportunidades para la formación profesional, ya sea bajo el umbral de selectividad de las universidades tradicionales o fuera del contexto de diversidad en que opera el sector tradicional. En materia de supervisión, su acción se regula a propósito de las evaluaciones de desempeño asociadas al licenciamiento y a través de un incipiente mercado de estudios de pregrado cuyas bases se consolidan rápidamente debido a la existencia de una amplia demanda insatisfecha y la disposición y capacidad de pago de las familias, especialmente dentro de la clase media (Salazar, 2013).

⁸ Con excepción de su sede Villarica, que aún mantiene.

⁹ Hacia 1995, las ayudas estudiantiles incluían el Fondo Solidario de Crédito Universitario, la Beca establecida en la ley 19.123 (también conocida como Beca Rettig, a propósito de la Comisión Verdad y Reconciliación, que presidió el abogado Raúl Rettig entre 1990 y 1991, y que dio origen a un conjunto de medidas de reparación para las víctimas de la violencia política en el periodo 1973-1990), y la Beca Mineduc (que luego se convertiría en la Beca Bicentenario a contar de 2004) (Silva et al., 2012, p. 135).

¹⁰ Para un análisis detallado de este modelo ver Bernasconi & Rojas (2004).

Una vez que las nuevas universidades privadas superan la barrera de la sobrevivencia, ellas comienzan a explorar su potencial de crecimiento, no sólo en el número de estudiantes que pueden reclutar sino también la cantidad y variedad de programas que pueden ofrecer y, muy especialmente, los aranceles que pueden cobrar. Tales exploraciones irán estableciendo las bases para el desarrollo de un mercado de estudios de pregrado, en el cual este grupo de instituciones competirá cerradamente para mejorar su posicionamiento y participación en la matrícula universitaria, de manera de asegurar los recursos necesarios para financiar sus planes de expansión. Las universidades del CRUCH, en contraste, tienden a ajustarse a los recursos que le son asignados por el gobierno, sin prestar mucha atención al desarrollo del nuevo sector privado. Como describe Brunner (2009), durante estos años, las nuevas universidades parecen insignificantes comparadas con el sector tradicional, tanto en matrícula como en el volumen de los recursos que capturan.

Fase 2: Primeros pasos hacia una coordinación sectorial convergente (desde mediados de la década de los 90 hasta 2005)

Impulsada por una pujante demanda por estudios de pregrado dispuesta a pagar aranceles de matrícula, la participación en educación superior sigue una trayectoria de crecimiento acelerado durante los siguientes diez años. Una parte significativa de esa expansión se concentra en las universidades privadas nuevas. En la medida que la matrícula crece, su oferta de programas se multiplica. Nuevas estructuras administrativas proliferan (vicerrectorías, direcciones, facultades y escuelas). Algunos proveedores nuevos también comienzan a diferenciarse, porque se enfocan en unas pocas áreas disciplinarias, porque tienen una orientación marcada –sea religiosa o ideológica– o porque están afiliadas a una organización mayor (Bernasconi, 2006). Otras universidades definen parte de su identidad a propósito de su despliegue territorial, ya sea en una zona geográfica determinada o porque conforman una red de alcance nacional o macro-regional (Brunner & Uribe, 2007).

El mayor tamaño y creciente complejidad del sistema comienzan a presionar la coordinación de la educación superior. La matrícula universitaria se expande en casi un 91% en el periodo 1995-2005 (Silva et al., 2012). Si en 1995 la proporción de la matrícula se distribuía en un 70% para las universidades del CRUCH y un 30% para las universidades privadas, tal proporción propende a variar consistentemente durante esos años: en 2005, las universidades tradicionales concentrarán un 56% de la matrícula mientras la participación de las privadas nuevas llegarán a casi el 44%, lo que significa un crecimiento de cerca de un 50% en su participación en la matrícula universitaria durante el periodo.

¿Por qué ocurre esto? Por una parte, la matrícula de las universidades tradicionales crece, pero sin comprometer mayormente su selectividad (entendida como variaciones mayores, a la baja, en los puntajes de corte de sus programas de pregrado) a pesar de existir variaciones significativas entre ellas, tanto por región como por institución. La demanda que no puede ser absorbida por sus carreras constituye la mayor parte del segmento al que se enfocan las universidades privadas nuevas. El grupo de las universidades más antiguas fuera del sector tradicional comienza a alcanzar su autonomía en esta fase, lo que las libera del régimen de supervisión a que estaban adscritas¹¹. Esta nueva libertad les permite reconfigurar su oferta académica y su organización sin necesidad de autorizaciones previas o evaluaciones *ex-post*. La nueva capacidad de autorregulación que adquieren les permite desenvolverse mejor en el creciente mercado de los estudios de pregrado. Su nuevo

¹¹ Sólo la Universidad Central y la Universidad Diego Portales obtuvieron su autonomía antes de 1995. La gran mayoría de las universidades privadas nuevas adquiere su autonomía entre 1995 y 2005 (Consejo Superior de Educación, 2006).

estatus regulatorio mejora su habilidad para ajustarse a los cambios que experimenta su contexto de operación, lo que a su vez facilita la expansión de su oferta formativa, la multiplicación de sus cupos y la revisión de su política de precios de manera de maximizar sus ingresos. Actores de otros sectores de la economía comienzan a observar con interés la robusta trayectoria de la demanda por educación universitaria y empresarios locales y grupos empresariales extranjeros adquieren participación y control en el gobierno de algunas universidades privadas¹². Aunque estatutariamente no poseen fines lucrativos, muchas desarrollan mecanismos jurídicos y modelos de negocios que facilitan la extracción de utilidades sin que los gobiernos logren advertir o intervenir oportunamente en tales casos. Las universidades privadas que permanecen bajo supervisión participan de esta competencia mercantil aunque con una capacidad de respuesta más limitada: poseen un menor tamaño, enfrentan algunas limitaciones a la gestión (especialmente en lo que se refiere a la ampliación de su oferta formativa), y gozan de una menor reputación a causa de su falta de autonomía. El cierre de algunas instituciones bajo supervisión¹³ durante el periodo sirve para reforzar tal situación. Muchas aspiran a ser autónomas prontamente para competir en igualdad de condiciones y a aumentar su participación en el segmento de la educación superior que crece más rápidamente (la educación profesional), de manera de consolidar posiciones de liderazgo.

La prominencia que alcanzan estos mercados¹⁴, entendidos como mecanismos de competencia y colaboración, comienza a influir en el sector tradicional. Aunque las universidades de mayor prestigio y trayectoria siguen sin prestar mucha atención al desarrollo de los mercados universitarios, algunas instituciones estatales observan con curiosidad el modelo empresarial que adoptan varias universidades privadas nuevas. Una rápida expansión conlleva la posibilidad de aumentar sus flujos de recursos financieros, permitiéndoles invertir en su desarrollo y mejorar las remuneraciones de sus académicos. Las universidades estatales que poseen una menor tradición académica¹⁵ y aquellas que resentían que la reforma de 1981 les había causado un menoscabo importante –en comparación con sus pares– respecto de su situación previa como sedes o colegios regionales, comenzaron a tomar acciones concretas para expandir su matrícula bajo la lógica del creciente mercado universitario mediante la creación de nuevas sedes y programas (Zapata et al., 2003)¹⁶. Con todo, salvo este grupo de instituciones, el sector tradicional continúa siendo regulado a través del financiamiento público y de un sistema común para la admisión de nuevos estudiantes. Eso es particularmente evidente entre las instituciones más consolidadas y prestigiosas, para las cuales el creciente desarrollo de las universidades privadas fuera del CRUCH no representa una presión competitiva relevante.

¹² Así ocurre con las universidades Andrés Bello, Las Américas, Santo Tomás y UNIACC (Mönckeberg, 2007). El funcionamiento del régimen de supervisión inicial –o licenciamiento– y la cerrada competencia por estudiantes desincentivan la creación de nuevos proveedores. Por eso, los nuevos actores de la educación superior chilena optan por adquirir universidades privadas autónomas.

¹³ Como ocurre con la Universidad de Las Condes y la Universidad de Temuco. El número de instituciones en supervisión comienza a disminuir drásticamente a contar de 1999, en la medida que las universidades existentes logran su autonomía o desaparecen (Consejo Superior de Educación, 2006). Pocas instituciones nuevas son creadas en el periodo, lo que es síntoma de un mercado competitivo que comienza a desarrollar barreras de entrada efectivas.

¹⁴ Para una revisión de la literatura comparada sobre los mercados universitarios ver Marginson (1997), Brunner & Uribe (2007) y Salazar (2013).

¹⁵ Originalmente, la reforma del gobierno militar definió que las universidades Arturo Prat y de Los Lagos tenían el estatus de institutos profesionales. Fruto de la presión que ejercen sobre el ejecutivo, adquieren el carácter de universidades estatales hacia el fin del régimen (Brunner, 2009).

¹⁶ Esta situación afecta fundamentalmente a universidades situadas entre las instituciones del CRUCH que gozan de menor prestigio, como se aprecia consistentemente en los *rankings* disponibles.

No obstante, el flujo y distribución del subsidio público hacia el sector enfrentan cambios importantes durante este periodo. En términos netos, la inversión pública en educación superior se duplica entre 1990 y 2000, y se concentra fuertemente en el sector tradicional (Silva et al., 2012). La distribución de los recursos que se transfieren a las universidades del CRUCH también experimenta variaciones significativas. Si en 1990 el 83% del subsidio estatal se concentraba en aportes directos a las universidades, hacia 2005 el 40% de él se dedica a ayudas estudiantiles (Silva et al., 2012). Mayoritariamente, eso se explica por la proliferación de programas de becas estatales y de la introducción de cambios en la operación del crédito universitario (ahora crédito solidario universitario).

La innovación regulatoria que representa el programa MECESUP (Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior) permite canalizar un importante flujo de recursos adicionales al sector (249 millones de dólares entre 1999 y 2003). Él fue desarrollado con el financiamiento y el apoyo técnico del Banco Mundial. En el marco de una estrategia global para la transformación de la educación superior, el programa invirtió casi MM\$123.000 en las universidades tradicionales a través de su fondo competitivo (focalizados fundamentalmente en el desarrollo de infraestructura, de equipamiento, y en perfeccionamiento académico), lo que equivale a cerca del 21% del subsidio público al sector para el periodo 1999-2003 (Ministerio de Educación, 1999; 2005).

El programa MECESUP también facilita el desarrollo de procesos experimentales de acreditación (programática e institucional) en los que participan universidades tradicionales *vis-à-vis* con instituciones privadas nuevas autónomas. Eso permite que existan, por primera vez, evaluaciones comparables de calidad entre ambos grupos de instituciones cuyos resultados son públicos. Aunque es probable que esa solución respondiera a una necesidad emergente –la creciente competencia entre universidades privadas autónomas e instituciones tradicionales demanda una mayor diferenciación de prestigio– parece relativamente claro que tal paso es fundamental para generar las condiciones de un mercado integrado en que participen ambos grupos. Los resultados de los ejercicios de evaluación externa tienden a confirmar las jerarquías y estatus que los líderes de la educación chilena reconocen y que, naturalmente, sitúan a las nuevas universidades privadas por debajo de las instituciones tradicionales (Salazar, 2013). No obstante, las modestas variaciones de prestigio que estas evaluaciones legitiman contribuirán a la progresiva integración de la competencia sectorial. Esto se debe a que las universidades y programas acreditados aumentan su visibilidad y reputación, especialmente frente de aquellos que no se someten a tales evaluaciones externas, como ocurrió inicialmente con algunas instituciones tradicionales. La rápida expansión de estos procesos anticipa la creciente centralidad que la acreditación comienza a tener en la coordinación de la educación superior chilena. Su capacidad de generar un *ranking* sobre el desempeño y prestigio de las instituciones de educación superior tendrá importantes consecuencias en la ordenación del sector, al punto que no ha sido necesario formalizar ese rol.

Fase 3: Hacia un sistema integrado de coordinación a través del mercado (desde 2005 a 2013)

Si la fase 2 de la coordinación sectorial refleja una creciente influencia de los mercados, durante la fase 3 es posible observar una aceleración de esta tendencia. La integración vía mercado, que ocurre en la fase anterior a propósito de la desregulación del sector, ahora es institucionalizada por el Estado. Por eso, durante ella, se consolida una integración de la coordinación sectorial que, guiada por la política y el financiamiento público, se organiza principalmente en torno a la competencia. Este proceso se explica en la convergencia de distintos factores. La imposibilidad de ajustar el marco legal de 1990 (en el periodo previo a 2005) hace que el rol de la regulación en la

coordinación del sistema decrezca progresivamente una vez que las universidades privadas van obteniendo su autonomía. En la medida que ese fenómeno se expande entre 1998 y 2003¹⁷, ellas comienzan a regularse fundamentalmente a través del intercambio. La continua expansión de la matrícula legitima las prácticas competitivas de las universidades –dentro y fuera del CRUCH– cuyo resultado se aprecia en la consolidación de un mercado de estudios de pregrado hacia el inicio de esta nueva fase.

Al mismo tiempo, comienzan a manifestarse nuevos problemas que emergen como resultado del funcionamiento del modelo de coordinación que operó durante el ciclo anterior. Primero, las universidades privadas advierten que existen limitaciones para seguir expandiendo su matrícula en base a la capacidad de pago de sus estudiantes. Hacia 2005, la matrícula universitaria suma más de 440.000 estudiantes. Aunque la mayoría asiste a universidades del CRUCH, el número de estudiantes que atiende a universidades privadas crece rápidamente (Silva et al., 2012, p. 34). Sólo entre 2000 y 2005, su número casi se duplica, pasando de un poco más de 103.000 a 193.000. Era improbable, sin embargo, que este crecimiento fuera sostenible, de no mediar una nueva política de financiamiento. Aunque se aprecia que la demanda por educación sigue siendo fuerte, la capacidad de las familias para pagar aranceles de pregrado disminuye rápidamente, limitando la posibilidad que el sistema siguiera expandiéndose.

El rápido crecimiento de la matrícula pone de manifiesto un segundo problema: el acceso de las universidades privadas autónomas al sistema de ayudas estudiantiles es muy limitado. Hacia 2005, éste se concentraba en las universidades del CRUCH. Sus estudiantes eran los principales beneficiarios de la gran mayoría de los programas estatales de becas¹⁸. La magnitud de las ayudas disponibles hacía la comparación especialmente compleja. Sólo en 2005, el Estado transfirió más de MM\$35.000 al sector en becas, lo que representó casi el 10% del subsidio público a la educación superior (Benavente & Álvarez, 2012, p. 77). Por su parte, el Fondo de Crédito Solidario distribuyó casi MM\$69.000 entre las universidades tradicionales, beneficiando a más de 122.000 estudiantes que cubrieron total o parcialmente el costo de sus estudios de pregrado ese año con cargo a él (Silva et al., 2012, p.186). En contraste, el principal sistema de financiamiento disponible para ayudas estudiantiles fuera del CRUCH eran los créditos CORFO¹⁹, en condiciones mucho menos favorables que el Fondo de Crédito Solidario²⁰. En 2005, se entregaron, por esta vía, 26.443 créditos individuales para cubrir aranceles de pregrado (Sanfuentes, 2012, p. 4). Desde el prisma de las universidades privadas autónomas y sus estudiantes, se estaba produciendo un evidente trato discriminatorio, el que se hacía cada vez más patente en la medida que la matrícula de estas instituciones se expandía, presionando al gobierno por una solución.

Aunque no cuenta con una mirada que le permita establecer objetivos de largo plazo para el desarrollo del sector (León y Peñafiel, 2014, p. 309), el gobierno sabe que debe encontrar una solución a estos problemas en el corto plazo. Apoyado por el Banco Mundial, opta por establecer la neutralidad de la acción pública en materia de ayudas estudiantiles como una solución para ampliar la cobertura de la educación superior (Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile,

¹⁷ Ver Consejo Superior de Educación (2006).

¹⁸ Con excepción del programa de becas Nuevo Milenio (centrado en la educación técnica o vocacional), los otros programas estatales disponibles en 2005 se dirigían a las universidades del CRUCH. Ellos eran los siguientes: Juan Gómez Millas, Rettig, de Pedagogía, Hijo de Profesionales de la Educación, y Bicentenario. Su financiamiento se realiza a través de glosas presupuestarias anuales (Silva et al., 2012, p.135).

¹⁹ Corporación de Fomento de la Producción.

²⁰ Las principales diferencias entre ambos instrumentos de financiamiento dicen relación con un mayor costo del crédito y con la exigencia de garantías a los estudiantes que los obtienen (en el caso de los créditos CORFO) (Sanfuentes, 2012).

2006, p. 76). Eso implica desechar la opción alternativa. En vez de tratar de canalizar los esfuerzos para la expansión del sistema a través de las universidades tradicionales del CRUCH (sobre las cuales tiene una mayor incidencia a propósito del régimen de financiamiento que se les aplica), el gobierno decide desarrollar mecanismos abiertos para la distribución de las ayudas estudiantiles. Al preferir expandir los mercados a través de nuevas exigencias regulatorias, el gobierno hace manifiesta su preferencia por la filosofía del Estado evaluativo. Esto tiene un evidente impacto en la coordinación sectorial: además de acelerar el crecimiento de la matrícula, del número y tipo de programas formativos, propende a concentrarse esa expansión en las universidades privadas.

La estrategia gubernamental consideró cuatro acciones convergentes. Por una parte, crea el Crédito con Aval de Estado (CAE) en 2005, disponible para los estudiantes de instituciones de educación superior autónomas, pertenezcan o no al CRUCH (ver World Bank, 2011). Este instrumento permite que el sector financiero otorgue créditos a los estudiantes de educación superior para cubrir aranceles de pregrado, sobre la base de un arancel de referencia y un interés fijo. La asignación de los créditos se realiza centralizadamente a través de una agencia estatal autónoma²¹, estrictamente en función de la situación socioeconómica de los postulantes (las consideraciones de mérito académico funcionan como condiciones de borde, ya sea para acceder a él o para su renovación). Cada crédito es garantizado por la respectiva universidad hasta el egreso del beneficiario. La magnitud de esta garantía varía según el nivel de progresión curricular que alcance el estudiante. Una vez egresado, el Estado asume la garantía por el crédito frente a los bancos que hayan sido licitados por la misma agencia. Anualmente, el Estado define el monto de recursos que está dispuesto a garantizar, pudiendo además recomprar los créditos otorgados pagando un valor de recarga.

También se establece –como restricción– que sólo serán elegibles para participar del nuevo sistema las universidades acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), en el marco del nuevo sistema de aseguramiento de la calidad que entró en vigencia en 2006 (Larraín & Zurita, 2008, p. 21). A través de ese incentivo se espera que la gran mayoría de los proveedores autónomos participe de las evaluaciones externas de la calidad, mejorando de paso la rendición de cuentas de la educación superior a la sociedad chilena y al Estado.

En tercer lugar, el gobierno acuerda con el CRUCH que el Estado se hará cargo del financiamiento de los estudiantes más vulnerables que asistan a estas universidades –aquellos que se encuentran dentro de los tres primeros quintiles de ingreso– a través del Fondo de Crédito Solidario y en función de un arancel de referencia a contar de 2006 (Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, 2006, p. 75). Esta medida permite poner coto a las constantes alzas de aranceles que se habían detectado en este sector durante los años previos, además de resolver las incertidumbres asociadas a las asignaciones de las becas en periodos anteriores.

A contar de 2006, el Estado aumenta significativamente los recursos asignados a los sistemas de becas existentes, además de crear nuevos beneficios durante los años siguientes (Benavente & Álvarez, 2012, p. 77)²². Si el año 2005 el gobierno destinó más de MM\$35.000 de pesos a los programas de becas estatales de educación superior (lo que representó un 9,5% de los recursos públicos asignados al sector), para el año siguiente presupuestó casi MM\$47.000 (que equivale a un 12,5% de la inversión pública sectorial). Tal expansión de los sistemas de becas continuará durante los próximos años, llegando a su cénit en 2009, cuando se asignaron casi MM\$141.000 a becas

²¹ La Comisión Ingresa, creada a través de la ley 20.027, de 2005.

²² El monto asignado a las becas de arancel se define en función del mismo arancel de referencia usado para el Fondo de Crédito Solidario.

estatales (lo que representó un 19,6% de los recursos sectoriales)²³. Asimismo, crea un nuevo dispositivo *online* para mejorar la gestión de la postulación, asignación y renovación de las becas (Benavente & Álvarez, 2012, p. 48).

De manera complementaria, el programa MECESUP 2 (que se desarrolla entre 2005-2011) permite que su fondo competitivo (que concentra un poco más de 83 millones de dólares) financie proyectos de innovación académica. Tales proyectos son adjudicados de manera competitiva y en función de un principio de igualdad de oportunidades, a través de un mecanismo de evaluación técnica externa. En la práctica, eso permite que las universidades privadas acreditadas que no forman parte del CRUCH accedan a estos fondos de fomento hacia el final de este ciclo. En la versión anterior del programa (que se ejecuta entre 1999 y 2004) estos recursos estaban reservados para las universidades del CRUCH (Ministerio de Educación, 2005, p. 23).

El impacto de todas estas medidas en la coordinación de la educación universitaria es significativo. Si antes el sistema se expandía sobre la base de la capacidad de pago de las familias, ahora el financiamiento público pasa a ser el motor que guía unificadamente la expansión de la matrícula y la cobertura en esta fase. El primer impacto de estas medidas se refleja en la inversión pública en educación superior. Si el crecimiento promedio anual en el periodo 2001-2005 fue de 4,8%, para el periodo 2006-2010 tal expansión anual fue de 18,4% (Silva et al., 2012, p. 108). El crecimiento del subsidio fiscal desarrolla una lógica progresiva. Luego de la contracción de 2008, crece en un 22,4% en 2009 y un 46,1% en 2010. La mayoría de ese incremento se concentra en becas (que crecen un 49,2% entre 2008 y 2009) y en el crédito con aval de Estado (que se expande en un 67,4% entre 2008 y 2009, y en un 177,9% entre 2009 y 2010) (Silva et al., 2012, p. 108). Hacia 2012, el presupuesto público para la educación superior fue de MM\$915.000.

El acceso de las universidades privadas a varios de los sistemas de becas y, en particular, al crédito con aval del Estado, reconfiguran la morfología de la educación universitaria. Con un número de universidades que permanece relativamente estable, la matrícula total de las universidades pasa de un poco más de 440.000 a casi 662.000 estudiantes, lo que representa un crecimiento del 50% en el periodo 2005-2011 (Silva et al., 2012, p. 34). Mientras la matrícula total de las universidades CRUCH se expande en un 24,7% durante el periodo, las universidades privadas que no participan en CRUCH experimentan un crecimiento del 82,4%. Si hacia 2005 la proporción de la matrícula universitaria se distribuía en una proporción de 56% para las universidades del CRUCH y un 44% para las universidades privadas nuevas, para el año 2011 esas proporciones tienden a invertirse: mientras las universidades del CRUCH concentran el 46,7% de la matrícula total, las universidades privadas capturan el 53,2% de ese universo. A contar del 2010, las universidades del CRUCH atienden a la minoría de los estudiantes universitarios del país (Silva et al., 2012, p. 34). Eso también se refleja en la composición del gasto público sectorial. En el presupuesto de educación para 2012, el aporte a las universidades privadas autónomas crece en un 29,9%, mientras que el aporte a las universidades del CRUCH se expande en menos de la mitad respecto del ejercicio anterior (un 13,1%) (León y Peñafiel, 2014, p. 302).

La implementación del CAE es, en buena parte, responsable de esta transformación. Mientras el número de beneficiarios del Fondo de Crédito Solidario se contrae en un 8% entre 2004 y 2010 (Silva et al., 2012, p. 186), la cantidad de recursos invertidos y de beneficiarios del CAE se multiplica explosivamente. La cantidad de beneficiarios pasa de 21.000 a 213.000 entre 2006 y 2010 (World Bank, 2011, p. 19). En cinco años, de 2006 a 2011, la cantidad de recursos comprometidos pasa de MM\$26.000 a más de MM\$378.000 (León & Peñafiel, 2014, p. 292). Hacia 2011, la suma de

²³ En términos reales, la inversión pública en becas de educación superior crece en un 267% entre 2004 y 2010, aunque un poco menos de la mitad de ese crecimiento se concentra en el programa de becas Nuevo Milenio (Benavente & Álvarez, 2012, p. 80).

recursos invertidos en el CAE era 3,85 veces la cantidad distribuida a través del Fondo de Crédito Solidario. La distribución de beneficiarios del CAE muestra claramente la incidencia de que éste tuvo en la expansión de las universidades privadas autónomas. En 2010, ellas registran un poco más de 108.000 estudiantes con CAE. Las universidades del CRUCH reportan, en contraste, un número mucho menor: 34.000 beneficiarios del CAE en el mismo periodo (World Bank, 2011, p. 37).

El acelerado crecimiento de la matrícula y la inversión pública que se observa en esta fase tiene consecuencias importantes para la reconfiguración de la coordinación del sector universitario. Crecientemente, las universidades que no participan del CRUCH ganan en centralidad a medida que concentran la expansión del estudiantado. Desde el prisma de las universidades tradicionales, éstas enfrentan un escenario radicalmente nuevo: colectivamente, pasan a formar una minoría del sistema universitario. Aunque continúan seleccionando a los mejores estudiantes y concentran un porcentaje muy significativo de la inversión en investigación, pierden su hegemonía dentro de la educación universitaria. Por primera vez en la historia de la educación superior chilena, ellas pasan a ser un actor –entre varios otros– que debe negociar con el gobierno la distribución anual del subsidio público. Mirado desde el punto de vista del gobierno, las universidades del CRUCH no serán un factor decisivo para cumplir la principal meta que se fijó la política pública en 2005: expandir la matrícula de la educación superior para alcanzar un millón de estudiantes en 2012 (Ministerio de Educación, 2005, p. 10).

Desde el prisma de las universidades privadas autónomas, el escenario también es muy distinto al que enfrentaron durante toda su historia. Crecientemente, ellas se van subordinando a la acción estatal y la política pública. Desde ahora, pasan a depender en alto grado del subsidio público para mantener los niveles de expansión que alcanzan en el periodo 2005-2010 y para continuar creciendo en el futuro. A su vez, la regulación empieza a tener un rol mucho más importante en su quehacer, en la medida que comienzan a ser sujetos pasivos de las normas sobre control del gasto público. Los proyectos de mejoramiento que se les asignan (a contar de 2011) con cargo al MECESUP implican que quedan sujetas a la supervisión directa del Ministerio de Educación en relación con la ejecución de estos proyectos. La adscripción voluntaria de ocho universidades privadas al sistema coordinado de admisión del CRUCH en 2011, puede observarse como un paso más hacia un nuevo escenario, en el que la acción del Estado y la política pública comienzan a cumplir un papel cada vez más importante en la coordinación sectorial, al tiempo que la convergencia entre el sector tradicional y el nuevo se hace más evidente.

Discusión

La experiencia chilena muestra que el proceso de expansión que describe Smelser puede verse afectado por diferentes factores. Ellos parecen tener la capacidad de acelerar o retardar las consecuencias expansivas asociadas al ‘crecimiento por adición’. Algunos pueden ser de naturaleza estructural. Así ocurre, por ejemplo, con el rol que cumple la competencia en la articulación del sector²⁴. Cuando la expansión de la matrícula tiende a concentrarse en instituciones privadas se producen dos consecuencias importantes. Ellas atraen una mayor proporción de los recursos públicos destinados a ayudas estudiantiles que, satisfechas las condiciones elementales para una docencia universitaria moderna, se convierten frecuentemente en recursos de libre disposición para sus gestores. A su vez, sus estrategias para mantener y expandir su participación sectorial a través del mercado se vuelven hegemónicas (Simburger, 2013; Wörner & Santander, 2012). No sólo se

²⁴ De la misma manera, podría observarse la evolución de otras estructuras sociales que condicionan el funcionamiento de la educación superior chilena, como ocurre con un proceso político elitista y la legitimación de un discurso sobre la modernización de la educación superior (ver Salazar, 2013).

reconoce la efectividad de sus prácticas de reclutamiento, sino también el impacto transversal de éstas: influyen en las decisiones de postulación de un contingente más amplio de estudiantes, afectando crecientemente la selectividad que había caracterizado la matrícula de muchas instituciones tradicionales. Varias de ellas, en consecuencia, han replicado progresivamente estas estrategias competitivas para asegurar sus nichos tradicionales de postulantes.

De esa forma, la competencia por nuevos estudiantes pasa a ser una condición estructural que facilita la privatización de la educación superior chilena. Ésta, a su vez, hace más intensa la competencia por recursos y reputaciones entre universidades, permitiendo una expansión más rápida de la matrícula como resultado. Así lo confirman los datos del Ministerio de Educación: si entre 1983 y 1993 la matrícula sectorial creció a una tasa anual promedio de 4,3%, entre 1993 y 2003 lo hizo a una tasa de 6,8%, sólo para seguir creciendo a una tasa de 7,6% en el periodo 2003-2013 (Rolando, Salamanca & Aliaga, 2010; SIES, 2014). Es cierto que la rapidez de la expansión comienza a decrecer en el último periodo, y que una parte significativa de este crecimiento durante la última década se explica por la expansión del financiamiento estatal para ayudas estudiantiles, pero es difícil no entrever que el crecimiento más rápido de la matrícula también tiene que ver con el desarrollo de capacidades en las universidades para desenvolverse en mercados competitivos. Que la mayoría de los nuevos postulantes termine cursando estudios en universidades no tradicionales tampoco es una sorpresa. En 2014, el número de sedes y campus que mantienen (111) y de programas que imparten (6.664) excede largamente la oferta tradicional (45 sedes y campus que, en conjunto, dictan 4.268 programas) (SIES, 2014).

Este proceso de privatización se desarrolla en fases interconectadas. Primero se multiplican rápidamente los proveedores privados debido a una gran demanda insatisfecha y una amplia capacidad de pago disponible. Luego, en la medida que van obteniendo su autonomía, ellos expanden significativamente su oferta de programas y su matrícula de manera de asegurar su sustentabilidad de largo plazo y consolidando las bases de un mercado competitivo del pregrado. La tercera fase de este proceso corresponde a la profesionalización de la gestión universitaria, aún inconclusa²⁵. En la medida que muchas universidades se ven en la necesidad de aumentar su eficiencia para mantener o expandir su nivel de influencia sectorial, desarrollan nuevas políticas, estrategias y sistemas de administración e incentivos que, muchas veces, se inspiran en modelos empresariales de gestión.

El caso chileno, entonces, permite ilustrar la relación que se produce entre competencia y privatización en un sistema en educación superior en expansión. Aunque es difícil calcular el crecimiento que pudo haber tenido la educación superior de no mediar un significativo impulso privatizador (iniciado en la formación de instituciones privadas, pasando por la proliferación de sus programas educativos y concluyendo con la importación de lógicas de gestión empresarial a la dirección de las universidades), es más o menos evidente que el crecimiento del sistema sería más limitado.

Por otra parte, la creación de agencias públicas independientes ha sido una constante en el desarrollo de las políticas de educación superior en Chile, desde la creación del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas en 1954. Algunas asignan financiamiento público sobre base competitiva (CORFO y CONICYT), otras supervisan y evalúan el desarrollo de diferentes grupos de instituciones de educación superior (CNA y CNED), y otras además constituyen foros de diálogo sectorial (CRUCH). Generalmente, son creadas por ley y su integración tiende a ser mixta: en ellas convergen académicos, representantes institucionales y del gobierno. Salazar (2013) ha documentado la influencia que tales agencias públicas autónomas han ejercido en la evolución de las políticas de

²⁵ Smelser (2013, p. 59) observa que esta forma de privatización equivale a la “corporatización” de la universidad.

aseguramiento de la calidad y en el sesgo que éstas van crecientemente tomando en pos de favorecer el desarrollo de la educación superior privada. Luego de que el gobierno del presidente Aylwin abandona su agenda para revisar el marco regulatorio de la educación superior durante la primera mitad de la década de los noventa, quienes integraban el Consejo Superior de Educación definieron en que su misión consiste en legitimar el nuevo sector privado y, por eso, elaboraron un modelo de supervisión para los nuevos proveedores que se orientaba explícitamente en esa dirección (Salazar, 2013, p. 141). El diseño del nuevo marco para el aseguramiento de la calidad (que preparó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado en 2002), entrega la acreditación de programas de pregrado a agencias privadas de acreditación. Además de la aprensión sobre la carga de trabajo que el nuevo marco impondría sobre la nueva agencia nacional, los miembros de esa instancia –que replica, en buena parte, la estructura de liderazgo y membresía que tuvo el primer Consejo Superior de Educación– estimaron que era necesaria una mayor descentralización del sector (Salazar, 2013, p. 186).

Estos dos ejemplos dan cuenta de la capacidad de algunos actores situados en agencias públicas autónomas para incidir en el diseño e implementación de políticas que han sido pivotes para explicar la trayectoria que experimenta la coordinación sectorial. ¿Qué explica esta capacidad de ejercer una influencia determinante en la configuración de las políticas? Por una parte, la posición de estos actores para incidir en la regulación sectorial ha sido sólida. Ellos han contado con un acceso expedito a miembros clave de la coalición política en el gobierno. Además, sus opciones técnicas se han alineado con la agenda para la reforma de la educación superior impulsada por importantes agencias internacionales y que cuenta con la simpatía de los equipos a cargo de la política económica del país. Esa combinación de legitimidad política y técnica hace que su influencia en la política sectorial sea significativa. En contraste, las universidades tradicionales no han tenido ni la voluntad ni la capacidad de incidir en esa agenda de modernización. Luego de la recuperación de la democracia, la mayoría de ellas se vuelca hacia a la conformación y legitimación de sus agendas de desarrollo institucional, mientras presionan al gobierno para ampliar su acceso al financiamiento público.

Evidentemente, el estudio de la coordinación sectorial necesita incorporar todas estas consideraciones para dar cuenta de las dinámicas sociales que están en juego tras el cambio que van sufriendo los elementos que estructuran las relaciones entre universidades, mercados y gobiernos.

Conclusiones

La aplicación de la teoría de Smelser (2013) al estudio de la coordinación de la educación superior chilena amplía las posibilidades de análisis. Por lo pronto, contribuye a mejorar nuestra comprensión sobre el grado de transformación que ha experimentado el sector desde la reforma de 1981, a propósito de los cambios que van experimentando la regulación y el financiamiento público y privado (áreas que también han estado en el eje de las reformas introducidas a nivel nacional en varios países de la Unión Europea durante las últimas décadas)²⁶. Progresivamente, la regulación y el financiamiento favorecen una mayor competencia entre universidades –por (más o mejores) estudiantes y académicos, por proyectos de investigación e innovación científica o tecnológica, por cantidad e impacto de sus publicaciones, por sus resultados de acreditación, y por proyectos de fortalecimiento institucional o innovación académica– reforzando la acción de los mercados universitarios, que crecientemente distribuyen dinero público. Además, permite hacer patente los efectos de tales cambios en la operación del sistema, complementando las teorías que han descrito la

²⁶ Ver Musselin & Teixeira (2014, p. 2).

evolución de las políticas sectoriales y su impacto en la integración del sistema de educación superior. También permite advertir que existen importantes divergencias entre las agendas sectoriales que los gobiernos comunican y las medidas concretas de política que ejecutan, abriendo nuevas posibilidades de indagación. En fin, el estudio revela dos aspectos de la experiencia chilena que han sido raramente discutidos en la literatura especializada y sobre los cuales vale la pena detenerse un instante: la falta de mantención de los instrumentos en ejecución dentro de un contexto variable y la consistente alineación que se produce entre instrumentos usados y resultados producidos, no obstante las fluctuaciones de la agenda sectorial y de los discursos que justifican la introducción de tales objetivos e instrumentos.

Lo primero sugiere la importancia de evaluar y ajustar periódicamente los instrumentos en operación, algo que los gobiernos advierten pero que raramente enfrentan. Como en otras latitudes, la cultura política chilena favorece la introducción de nuevas políticas que ataquen problemas emergentes en la expectativa de que los problemas más antiguos perderán gradualmente su importancia. Los problemas estructurales que presenta la operación del licenciamiento (Consejo Superior de Educación, 2006), el mayor compromiso fiscal que ha significado el crédito con aval del Estado (León & Peñafiel, 2014; World Bank, 2011) y la decreciente eficacia de la acreditación (Salazar, 2013, p. 214) son ejemplos de políticas que, habiendo tenido un importante impacto en el sector, han ido produciendo resultados muy distintos de los perseguidos con su introducción. Esa falta de mantención se hace más evidente en un contexto en permanente transformación, en que las universidades propenden a adoptar una actitud utilitaria frente a los gobiernos: se ajustan formalmente a los requerimientos que se les hacen mientras una parte significativa de su operación permanece fuera del escrutinio público (Salazar & Leihy, 2014). Si el gobierno quiere proyectar una agenda que retenga elementos significativos de políticas previas (como el sistema de aseguramiento de la calidad y el crédito con aval del estado) es importante que haga una revisión sustantiva de ellos de manera de alinear adecuadamente objetivos y resultados.

Lo segundo, a su vez, se relaciona con una cierta simetría que se observa entre los mecanismos elegidos y los resultados que se obtienen de la acción pública. En la medida que los gobiernos confían en instrumentos de política que estimulan la competencia y refuerzan la creciente centralidad de los mercados, las universidades no tradicionales expanden progresivamente su operación capturando una proporción creciente del financiamiento público. Obviamente, la distribución de la matrícula está lejos de ser homogénea al interior de ambos grupos de instituciones, coexistiendo universidades muy diferentes en cada uno de ellos. No obstante, es importante tomar nota que la matrícula total de las universidades no tradicionales supera la de sus contrapartes del CRUCH a contar de 2010 (SIES, 2014, p. 58). Esa situación contrasta marcadamente con la que se apreciaba en 1990, cuando el sector tradicional concentraba más del 80% de la matrícula universitaria (Rolando, Salamanca & Aliaga, 2010, p. 8).

La acción gubernamental no es la única causa del menor crecimiento que experimenta el sector tradicional en un periodo marcado por la constante expansión del financiamiento público y privado disponible para las universidades. En la mirada de las instituciones más prestigiosas, su posicionamiento se asocia estrechamente a su alta selectividad. Por eso, la expansión sostenida de la matrícula conlleva un riesgo inaceptable para ellas. Otro grupo de organizaciones tradicionales no contaba con herramientas y capacidades esenciales para gestionar su crecimiento, lo que redundó en experiencias fallidas que afectaron la estabilidad del gobierno interno en algunas universidades estatales (Zapata et al., 2003). Un tercer grupo de universidades –tal vez el más numeroso– no parece haber advertido las posibilidades que se abrían (en el contexto de un sistema que continúa creciendo por largos periodos) o no parece haber logrado el consenso interno necesario que demanda iniciar un proceso sistemático de expansión. Resulta, sin embargo, interesante constatar la ausencia de un plan o proyecto común para un crecimiento ordenado y paulatino de la oferta

formativa entre gobierno y universidades tradicionales, quizás la primera opción disponible cuando una administración aspira a acometer un esfuerzo sostenido en esta dirección. En todo caso, tal proyecto era inviable si el gobierno aspiraba simultáneamente a expandir la matrícula y que esa expansión se financiara con gasto privado (lo que implicaba, desde el punto de vista de las universidades tradicionales, someter el desarrollo de su matrícula a la incertidumbre de la capacidad de pago de sus postulantes). Ahora que la contribución pública a la educación superior se va convirtiendo en la principal fuente de financiamiento del sector, es probable que una iniciativa de este tipo sea viable si el gobierno aún apuesta por la expansión de la participación.

¿Qué perspectivas se abren para el futuro de la coordinación sectorial? La rápida erosión que ha experimentado la legitimidad de la agenda para la modernización de la educación superior – asociada a la creciente disfuncionalidad de los principales instrumentos de política en operación, en el marco de un sector que ha experimentado severas transformaciones estructurales durante las últimas décadas– sugiere que nos encontramos en transición hacia una nueva fase de la política sectorial. Desde la perspectiva del gobierno, la opción de mantener el *status quo* no parece una alternativa fácil de sostener. Necesita mostrar una cierta proactividad antes que otros actores políticos le arrebaten la agenda educacional. Enfrenta, por eso, la disyuntiva de completar la integración público/privada del sector o de favorecer el desarrollo del sector tradicional o estatal.

La primera opción dirige la política pública hacia una privatización más profunda de la educación superior que, inevitablemente, coloque a los gobiernos en posición de perder control sobre la agenda sectorial a pesar del significativo compromiso financiero que representa la batería de instrumentos en aplicación, incluyendo la nueva política de gratuidad. Además, implica completar la integración de los sistemas de financiamiento y regulación, y avanzar hacia la conformación de nuevos foros sectoriales donde el gobierno pueda dialogar con todos los actores del sistema. Aunque es la opción más cercana al *status quo* (pues asume proyectar las políticas en aplicación), es posible que este curso de acción enfrente una importante resistencia desde las organizaciones estudiantiles y la mayoría de las universidades tradicionales.

La segunda opción exige aún más trabajo. Supone el diseño de un nuevo conjunto de instrumentos que favorezcan y faciliten el desarrollo del sector tradicional (o parte de él) privilegiando la inversión pública en esas instituciones. Posiblemente, esta opción demande avanzar hacia la formación de sistemas multicampus que articulen la acción de varias organizaciones a través de mecanismos explícitos de coordinación regulatoria y financiera. ¿Qué fines podría perseguir el gobierno en este escenario? Podría querer mantener la actual tasa de participación, compensando la potencial disminución de la matrícula (en las universidades que no participan del CRUCH) a través de una expansión equivalente de la oferta tradicional. Además, podría buscar producir más y mejor ciencia local, apoyando el trabajo de las universidades tradicionales que quieran ampliar o consolidar su capacidad investigativa mediante el fortalecimiento de su base tecnológica y la multiplicación estratégica de sus mejores equipos de investigación. Esta opción enfrenta obstáculos importantes. Por lo pronto, supone que las universidades tradicionales estén dispuestas a expandir significativamente su oferta académica, lo que parece poco probable entre el grupo de instituciones más prestigiosas: se trata de una estrategia que, precisamente, tiende a afectar negativamente su reputación. Las universidades que no participan del CRUCH seguramente usarán toda su influencia política y social para bloquear esta agenda que pone en riesgo su desarrollo. Con todo, vale la pena tener en consideración que nuevos estudios sugieren que sería significativamente más barato que el gobierno transfiriera las ayudas estudiantiles directamente a las universidades, en vez de seguir operando a través del mercado financiero en el modelo que ha impuesto el crédito con aval del Estado (ver Orellana & Sanhueza, 2016).

Es todavía difícil entrever si el actual gobierno tomará alguna de estas opciones o si, en cambio, dejará tal decisión a la próxima administración. Lo más probable, sin embargo, es que insista

en reparar los instrumentos de política en operación, particularmente en materia de ayudas estudiantiles, regulación de la calidad y asignación competitiva de proyectos de mejoramiento, desarrollo, innovación o investigación desde distintos fondos públicos. También es posible que se introduzcan nuevos mecanismos para monitorear la operación de los proveedores de educación superior, especialmente en temas de gestión financiera²⁷. Con todo, es muy probable que estas medidas propendan a prefigurar una de las alternativas políticas disponibles hoy, pues se trata de herramientas que han sido intensamente utilizadas durante la última década y que han facilitado la convergencia regulatoria del sector a través de la competencia. Por otra parte, apostar por una reconfiguración sustantiva de tales instrumentos parece difícil. La acreditación institucional, por ejemplo, se apoya en un modelo de evaluación fundado en la autorregulación con énfasis en el mejoramiento continuo (Kells, 1992; Lemaitre, 2004). Hacerla obligatoria implica revisar su lógica interna así como reemplazar los mecanismos de que dispone para recoger y validar la información que funda los juicios evaluativos de la agencia nacional. Sin esos cambios (que demandan otra tecnología evaluativa que el país todavía no conoce), las consecuencias que se asocien a las decisiones de acreditación aumentarán la presión sobre las universidades para controlar más estrictamente la información que se entregue a las agencias de evaluación externa. Una mayor presión por resultados destacados en acreditación también puede terminar de socavar un sistema cuya legitimidad social ya está dañada a propósito de los casos de corrupción detectados en la Comisión Nacional de Acreditación (Salazar, 2013).

Desde el prisma de las universidades, las opciones también parecen limitadas. Las instituciones tradicionales pueden presionar al gobierno para que opte por privilegiar su desarrollo, aunque es posible que ellas mismas traten de acotar esa alternativa. Evidentemente, las universidades más prestigiosas evitarán someterse a una agenda de transformaciones que –por incluir metas muy ambiciosas o de muy corto plazo– no puedan administrar. Algunas instituciones tradicionales, por su parte, tratarán de privilegiar estrategias e instrumentos de política que parezcan más afines a su propio ideario. En caso de que el gobierno opte por completar la integración público/privada, las tradicionales tendrían que aprender a vivir en un *ethos* regido por la competencia, lo que implica revisar sus sistemas de gobierno y administración. Muchas transitarán desde un modelo colegial/burocrático hacia otro más decididamente gerencial, debilitando tal vez su propia cultura académica.

Las universidades que no participan del CRUCH también enfrentan desafíos importantes. Por lo pronto, deberán asumir que su mayor dependencia del subsidio público conlleva más compromisos de rendición de cuentas. Nuevos controles burocráticos y mecanismos de monitoreo afectarán su capacidad de gestión, limitando su eficiencia y su capacidad de respuesta a cambios en el entorno, atributos que tienen en especial estima. Pocas universidades no tradicionales estarán dispuestas a limitar de esta forma su autonomía y poder de decisión. Si, por el contrario, enfrentan un escenario en que su acceso al subsidio público se termina o limita severamente, ellas posiblemente deberán reducir la escala de su operación o explorar nuevas fuentes privadas de ingresos.

Luego de más de tres décadas de políticas modernizadoras, la educación superior chilena parece acercarse a una crisis de dirección que posiblemente dará origen a una nueva organización de la coordinación sectorial. Las dos alternativas para enfrentarla son, en buena medida, incompatibles. Sea que se profundice el proceso de privatización o que se privilegie el desarrollo del sector tradicional, la agenda que el gobierno adopte tenderá a romper el principio de neutralidad de las

²⁷ Así, por lo demás, lo recomendó el panel de expertos que convocó el Ministerio de Educación (ver Araneda et al., 2012).

políticas que prevaleció durante la tercera fase de esta trayectoria. El resultado puede ser una importante reconfiguración de la morfología de las universidades en Chile.

Referencias

- Améstica, L., Gaete, H., & Llinas-Audet, X. (2014). Segmentación y clasificación de las universidades en Chile: desventajas de inicio y efectos de políticas de financiamiento. *Ingeniare, Revista Chilena de Ingeniería* 22(3), 384-397. <https://doi.org/10.4067/S0718-33052014000300009>
- Araneda, H., Bernasconi, A., Brunner, J. J., & Lemaitre, M. J. (2012). *Comisión de Trabajo de Análisis del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Propuestas de la subcomisión de expertos*. Disponible en: <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/presentaciones/Minuta-expertos-sobre-reformas-a-la-acreditacion-final.pdf>
- Becher, T. (1989). *Academic tribes and territories. Intellectual enquiry and the cultures of disciplines*. Milton Keynes: The Society for Research into Higher.
- Bellei, C., & Cabalín, C. (2013). Chilean student movements: Sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparative Education* 15(2), 108-123.
- Benavente, J. M., & Álvarez, P. (2012). *Evaluación del impacto de las becas de educación superior de MINEDUC. Informe final*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Bernasconi, A. (2003). *Organizational diversity in Chilean higher education: Faculty regimes in private and public universities* (doctoral dissertation, University of Boston).
- 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. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-6353-1>
- Bernasconi, A. (2006). Does the affiliation of universities to external organizations foster diversity in private higher education? Chile in comparative perspective. *Higher Education* 52(2), 303-342. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-5326-8>
- Bernasconi, A. (2008). Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review*, 52(1), 27-52. <https://doi.org/10.1086/524305>
- Bernasconi, A., & Rojas F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Berríos, P. (2015). La profesión académica en Chile: Crecimiento y profesionalización. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Brunner, J. J. (1986). *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J., & Briones, G. (1992). Higher education in Chile: Effects of the 1980 reform (Serie Educación y Cultura 29). Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Canales, A., de los Ríos, D., & Letelier, M. (2008). *Comprendiendo la implementación de innovaciones educativas derivadas de los programas MECESUP y CNAP para ciencia y tecnología*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- Cancino, V., & Schmal, R. (2014). Sistema de acreditación universitaria en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado? *Estudios pedagógicos XL*(1), 41-60.

- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. R. (1996). Diversification of higher education: Viability and change. En V. L. Meek, L. Goedegebuure, O. Kivinen & R. Rinne (Eds.), *The mockers and the mocked: comparative perspectives on diversity, differentiation and convergence in higher education*. Oxford: Pergamon.
- Consejo Superior de Educación. (2006). *Resumen de la labor realizada: 1990-2006*. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.
- Desormeaux, J., & 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*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Espinoza, O., & González, L. E. (2015). Equidad en el sistema de educación superior de Chile: Acceso, permanencia, desempeño y resultados. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. (2006). *Estudio de análisis y generación de recomendaciones para el sistema de financiamiento público de la educación superior*. Santiago de Chile: Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.
- Fernández, E. (2015). Políticas de educación superior desde 1990 hasta el presente. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Habermas, J. (1973/1999). *Problemas de Legitimización en el Capitalismo Tardío*. Madrid: Amorrortu.
- Holm-Nielsen, L., & Agapitova, N. (2002). *Chile – Science, technology and innovation*. Washington D.C.: World Bank.
- Kells, H. R. (1992). *Self-regulation in higher education: a multi-national perspective on collaborative systems of quality assurance and control*. London: Jessica Kingsley.
- Larraín, C., & Zurita, S. (2008). The new student loan system in Chile's higher education. *Higher Education* 55, 683-702. <https://doi.org/10.1007/s10734-007-9083-3>
- Latorre, C. L., González, L. E., & Espinoza, O. (2008). *Política pública en educación superior desde el punto de vista de la equidad: el caso de Chile*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- Lemaitre, M. J. (2004). Development of external quality assurance schemes: an answer to the challenges of higher education evolution. *Quality in Higher Education* 10(2), 89-99. <https://doi.org/10.1080/1353832042000230581>
- León, J. J., & Peñafiel, A. (2014). Educación superior en Chile: ¿Un sistema en crisis? En J. J. Brunner & C. Villalobos (Eds.), *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Levy, D. C. (2006). The unanticipated explosion: private higher education's global surge. *Comparative Education Review* 50(2), 217-239. <https://doi.org/10.1086/500694>
- Marginson, S. (2014). Clark Kerr and the Californian Model of Higher Education. Disponible en: http://melbourne-cshe.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0009/1715895/Kerr_Lecture_1_30_Sept_2014.pdf
- Marginson, S. (1997). *Markets in education*. Sydney: Allen & Unwin.
- Matear, A. (2006). Barriers to equitable access: Higher education policy and practice in Chile since 1990. *Higher Education Policy* 19, 31-49. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300114>
- Mena, P., & Rojas, K. (2005). Evolución de la oferta y matrícula de carreras impartidas por universidades e institutos profesionales en Chile entre 1999 y 2004. *Calidad en la Educación* 23, 223-318.

- Metzger, W. (1987). The Academic Profession in the United States. En B. Clark (Ed.), *The academic profession. National, disciplinary & institutional settings*. Berkeley: University of California Press.
- Ministerio de Educación. (1999). *Programa mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior: MECE Educación Superior*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación. (2005). *Fondo competitivo: logros e impacto*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Mönckeberg, M. O. (2007). *El negocio de las universidades en Chile*. Santiago: Random House Mondadori.
- Muñoz, M., & Blanco, C. (2012). Una taxonomía de las universidades chilenas. *Calidad en la Educación* 38(Julio 2013), 182-213.
- Musselin, C., & Teixeira, P. N. (2014). Introduction. En C. Musselin & P. N. Teixeira (Eds.), *Reforming higher education: Public policy design and implementation*. Dordrecht: Springer.
- Neave, G., & Amaral, A. (2009). Introduction. On exceptionalism. The nation, a generation and higher education, Portugal 1974-2009. En G. Neave & A. Amaral, (Eds.), *Higher Education in Portugal 1974-2009: A nation, a generation*. Dordrecht: Springer.
- Orellana, V., & Sanhueza, J. M. (2016). *La "letra chica" de la gratuidad. Apuntes para una discusión*. Santiago de Chile: Fundación Nodo XXI.
- Paredes, R. (2015). Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2004). Expansión de la educación superior en Chile: Hacia un Nuevo enfoque de equidad y calidad. *Temas de Desarrollo Sustentable* 10, 1-95.
- Reyes, C., & Rosso, P. (2013). Nuevo enfoque para clasificar las universidades chilenas. En M. V. Santelices, J. J. Ugarte & J. Salmi (Eds.), *Clasificación de Instituciones de Educación Superior*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Rodríguez, J., Flores, L., Sugg, D., & Hernández, T. (2010). *Inversión pública en educación superior en Chile: Avances 2006-2010 y desafíos*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Rolando, R., Salamanca, J., & Aliaga, M. (2010). Evolución matrícula educación superior de Chile período 1990-2009. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Salamanca, J. (2014). Educación superior vespertina en Chile: Evolución de oferta y matrícula 2007-2014, Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Salas, V. (2011). *La producción universitaria. El caso chileno*. Disponible en: <http://2012.economicsofeducation.com/user/pdfsiones/181.pdf>
- Salazar, J. M. (2013). *Public policy for higher education in Chile: A case study in quality assurance (1990-2009)* (doctoral thesis, The University of Melbourne).
- Salazar, J. M., & Leihy, P. (2013). El Manual Invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos analíticos de políticas educativas*, 21(34), 1-38. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300114>
- Salazar, J. M., & Leihy, P. (2014). La poética del mejoramiento: ¿Hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior? *Estudios Sociales*, 122, 125-191.
- Sanfuentes, A. (2012). Ayudas estudiantiles: créditos de la angustia. *Informe de Política Sectorial 985*. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2014). *Panorama de la educación superior en Chile 2014*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Silva, L., Carvajal, C., Salgado, L., Fonseca, R., & Rojas, S. (2012). *Evolución de la inversión y de la gestión pública en educación superior 1990-2011*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

- Simbuerger, E. (2013). Moving through the city: visual discourses of upward mobility in higher education advertisements on public transport in Santiago de Chile. *Visual Studies* 28(1), 67-77. <https://doi.org/10.1080/1472586X.2013.765219>
- Simbuerger, E. & Neary, M. (2015). Free education! A “live” report on the Chilean student movement 2011-2014 – Reform or revolution? [A political sociology for action] *Journal for Critical Education Policy Studies*, 13(2), 150-196.
- Smelser, N. (2013). *Dynamics of the contemporary university: Growth, accretion, and conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Torres, R., & Zenteno, M. E. (2011). Sistema de educación superior: Una mirada desde las instituciones y sus características. En M. Jiménez & F. Lagos (Eds.), *Nueva geografía del sistema de educación superior y de los estudiantes*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad San Sebastián.
- Trow, M. (1974). “Problems in the transition from elite to mass higher education”. En *General Report on the Conference on Future Structures on Post-Secondary Education*. Paris: OECD.
- World Bank. (2011). *Chile’s state-guaranteed student loan program (CAE)*. Washington: World Bank.
- Wörner, C. H., & Santander, P. (2012). Marketing en la educación universitaria chilena. Disponible en: <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/Estudio-sistema-universitario-final.pdf>
- Zapata, G. (2013). *Program innovation in higher education: An exploratory study of the creation of new degree programs in Chilean universities* (doctoral dissertation, State University of New York).
- Zapata, G., Lagos, F., Fleet, N., & Briceño, V. (2003). *Sedes de instituciones de educación superior en Chile*. Santiago: Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.

Sobre los Autores

José M. Salazar

Universidad de Valparaíso

jose.salazar@uv.cl

José es abogado de la Universidad Diego Portales. Obtuvo su PhD en la Universidad de Melbourne (Australia), además de cursar estudios de posgrado en educación superior en Penn State (Estados Unidos). Actualmente, sirve como Vicerrector Académico. Su investigación cubre la gama de interacciones entre median entre las políticas públicas y la educación superior chilena.

Particularmente, en el ámbito del aseguramiento externo de la calidad. Busca capturar dinámicas, procesos y fuerzas que moldean la operación de las universidades y facilitar la actualización de la arquitectura sectorial.

Peodair S. Leihy

Universidad de Valparaíso

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.

archivos analíticos de políticas
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 25 Número 4

16 de enero 2017

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. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. 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), 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

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

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

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**, (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, Universidad de Granada

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de

Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Luis Ramírez Romero

Universidad Autónoma de Sonora, México

Paula Razquin Universidad de San Andrés, Argentina

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

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

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Juan Carlos Tedesco Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

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

Associate Editors: **David Carlson, David Garcia, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

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

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),
Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil