

Bajo el péndulo de la historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019)

José Miguel Salazar* y Mauricio Rifo**

RESUMEN

Desde un prisma histórico, este artículo interpreta la trayectoria de las políticas para la educación superior chilena durante los últimos 50 años. Usando fuentes secundarias, se propone una nueva organización del periodo y de las tensiones que emergen entre las diferentes etapas observadas. En vez de enfatizar los aspectos adjetivos de las políticas, el análisis se concentra en la configuración interna de las agendas sectoriales y su relación con el entorno en que operan. El resultado permite poner en perspectiva los importantes desafíos que hoy enfrenta la educación superior.

PALABRAS CLAVE: educación superior, políticas educativas, reforma educativa, trayectoria.

The pendulum of history swings again: five decades of massification and reform in Chilean higher education (1967-2019)

ABSTRACT

This study traces Chilean higher education policy's trajectory over the past 50 years. It advances a new interpretation of the period by revisiting the chain of events and secondary sources. Unlike previous analyses, it stresses the tensions between the internal configuration of the policy agendas at each stage and the demands and realities in which they have operated. From that standpoint, it provides a comprehensive perspective for understanding the great challenges that Chilean higher education faces today.

KEYWORDS: higher education, education policy, educational reform, policy trajectory.

* Universidad de Valparaíso. Núcleo Milenio Experiencias de los Estudiantes de la Educación Superior en Chile.

✉ jose.salazar@uv.cl

** Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

✉ mrifo@utem.cl

Los autores agradecen a Nicolás Fleet y Peodair Leihy por sus comentarios y sugerencias al manuscrito original. La responsabilidad por el texto final, con todo, es exclusivamente suya.

Este estudio fue financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), en el marco del proyecto de investigación FONDECYT INICIACIÓN 11170011.

Recibido abril 2020 / Aceptado junio 2020

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

I. Introducción

La universidad chilena se manifiesta como una realidad inevitable. Con regular precisión, los medios de prensa se encargan de ponernos al día sobre los últimos debates acerca de las políticas sectoriales, las iteraciones de los conflictos estudiantiles y las contribuciones científicas locales. Hasta hace unas pocas décadas, hubiera sido difícil imaginar la centralidad que la universidad adquiriría en nuestra vida colectiva ni menos pensar que eso pudiera atribuirse a la política sectorial. Al igual que otros países, Chile depositó una parte significativa de su agenda de desarrollo en las universidades, inspirado en las narrativas del capital humano y de la sociedad del conocimiento que, por estos días, parecen estar perdiendo vitalidad (Marginson 2017, Brown, Lauder y Chung 2018). Precisamente, una de las causas que podría explicar el agotamiento y la falta de perspectiva que parece enfrentar la agenda sectorial es la ausencia de la reflexión histórica acerca de las instituciones educativas y el entorno en que operan y que, en la práctica, ha facilitado que la investigación científica sobre la educación superior tienda a concentrarse en el desarrollo de teorías, más o menos logradas, con escaso apoyo empírico. Polenghi y Bandini (2016), por eso, enfatizan que los estudios históricos son una fuente de referencia y una autoridad de control para la teoría de la educación.

La legitimidad de la narrativa sobre la educación superior chilena descansa sobre el prolongado apoyo que el Banco Mundial ha dado a las iniciativas sectoriales y en la adhesión que ha logrado entre quienes inciden críticamente en la configuración de las políticas públicas en Chile (Espinoza 2016). Esto ha permitido que el subsidio público a la educación superior se haya expandido significativamente, al igual que la contribución que hacen las familias al desarrollo del sector. Pero estas creencias no son inquebrantables.

Este estudio aspira a dar cuenta de la trayectoria que ha experimentado la educación superior chilena durante los últimos 50 años. Se trata de una interpretación agregada que apunta a observar los diferentes hitos y periodos que ella ha atravesado a propósito de su relación con las políticas públicas, la política contingente y la sociedad, en base a información de una amplia variedad de fuentes secundarias,

incluyendo documentos de política, estadísticas oficiales del Ministerio de Educación¹ y análisis desde la literatura especializada.

El análisis visibiliza la mecánica recurrente que adoptan los procesos de cambio que emergen de esta trayectoria, permitiendo dar cuenta del modo de transformación que ha tenido la educación superior chilena. Su actual configuración emerge, en buena medida, de la sedimentación de narrativas y prácticas asociadas a sucesivos instrumentos de política, muchas veces inconsistentes entre sí. Ello sugiere un patrón interactivo entre la acción de las universidades y las políticas públicas de los gobiernos, donde las segundas persiguen condicionar a las primeras.

2. El estudio de la trayectoria chilena

El estudio de la trayectoria larga de la educación superior chilena no ha sido objeto de un debate académico sostenido, existiendo sólo un puñado de publicaciones sobre esta materia (Brunner 2015). En algunas ocasiones, ella es someramente abordada en el estudio más general de las políticas educacionales, a propósito del estudio de la transición a la democracia (Cox 2012, Díaz, Castro-Paredes y Davis-Toledo 2012). Otros estudios ofrecen apretadas síntesis (con etapas difusas), como ocurre con el trabajo de Fernández, Reisz y Stock (2013) para el periodo 1950-2000, a propósito de la comparación sobre la inclusión a la educación superior en Europa occidental, Europa del Este y Latinoamérica. Bernasconi y Rojas (2004), a su vez, plantean un esquema general que divide la evolución de la educación superior chilena en cuatro etapas (pre-1967, 1967-1973, 1974-1980 y post-1981). Pero más que un análisis de trayectorias, se concentran en contextualizar, caracterizar y observar los efectos de la reforma universitaria del régimen militar: en su apreciación, ella fija –en una lógica de continuidad y cambio incremental– la situación contemporánea del sistema (hacia 2003). León y Peñafiel (2014) desarrollan un estudio de la evolución del marco normativo para la educación superior a contar desde 1980 que se concentra, precisamente, en las diferentes reformas introducidas

¹ Mineduc. Servicio de Información de Educación Superior. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/sies/#>

asociándolas a los gobiernos que les dieron origen. Adicionalmente, León (2018) ofrece una periodización del marco normativo-institucional de la educación superior, advirtiendo cuatro ciclos: los tres primeros asociados a las principales constituciones políticas de Chile (de 1833, 1925 y 1980) y un cuarto vinculado al sistema que se inaugura con el restablecimiento de la democracia en 1990, que proyecta un sistema mixto (público/privado) que aún permanece. Brunner y Flisfisch (1983) aplican diferentes teorías sociológicas para estudiar el periodo de reforma universitaria (1967-1973) y el periodo de la universidad bajo el autoritarismo (1973 en adelante), dando atención preferente a los antecedentes estructurales que condicionan las políticas internas de las universidades y los efectos no previstos de estas. Con todo, su foco se sitúa más dentro de la universidad que en la relación que emerge entre Estado, universidad y política pública. Finalmente, Brunner (2008) asocia la evolución de las políticas al cambio de los gobiernos y las agendas ideológicas y sectoriales que ellos apuestan por instalar entre 1967-2007, sin examinar en profundidad las sutiles continuidades y discontinuidades de políticas que se producen al interior de cada uno de ellos debido, probablemente, al énfasis que se entrega a la significativa transformación estructural que el sector experimenta durante ese periodo.

La estrategia historiográfica desarrollada por Cohen y Kisker (2009) para el estudio de la educación superior norteamericana ofrece posibilidades interesantes para el análisis de la trayectoria de las políticas sectoriales chilenas. Quizás su simpleza sea su virtud más importante, pues permite una clara caracterización de las etapas que recorre una trayectoria dentro de un espacio social e institucional delimitado. Al mismo tiempo, facilita la verificación de los análisis a que da lugar. Ella consiste en establecer una matriz de interrelaciones entre ejes temáticos y periodos o etapas históricas, en función de eventos y tendencias que se observan en cada etapa. Tales eventos son ocurrencias históricas específicas que van demarcando progresivamente el desarrollo de tendencias, que se caracterizan por movilizar eventos en una dirección consistente. A su vez, esos eventos y tendencias son agrupados en ejes temáticos, que permiten diferenciaciones categóricas para que cada periodo o etapa pueda ser definido y contrastado con aquellos que les

antecedes o suceden. Aunque el enfoque de Cohen y Kisker (2009) se aplica al estudio de la educación superior como un todo, también puede aplicarse específicamente al estudio de las políticas sectoriales.

● TABLA 1

EJES TEMÁTICOS /ETAPAS	PRIMERA OLA DE MASIFICACIÓN (1967-1973)	REGRESIÓN AUTORITARIA (1974-1986)	SEGUNDA OLA DE MASIFICACIÓN (1987-1997)	MASIFICACIÓN EN ESTERIODIOS (1998-2010)	CRISIS DE LA MASIFICACIÓN (2011-2015)	REFORMA TENTATIVA (2016-)
Estrategia de las políticas						
Flujo de financiamiento						
Coordinación sectorial						
Evaluación de instituciones						
ES y contexto nacional						
Privatización						
Acceso						

La tabla 1 presenta los periodos y ejes temáticos para la trayectoria de las políticas chilenas durante los últimos 50 años. Dichos ejes sintetizan las principales categorías que emergen del análisis de políticas sectoriales en una perspectiva integradora. Algunos se refieren a las variables propias que definen el marco de opciones disponibles para la definición de políticas, como las estrategias centrales que despliega la política pública para gatillar cambios en el sector, los flujos de financiamiento público del sector (incluyendo aquellos que se focalizan en ayudas estudiantiles), la forma en que se desarrolla la coordinación sectorial (desde el prisma del Estado y del modo en que este se organiza para dar una determinada dirección al sector globalmente considerado) y la evaluación de las instituciones de educación superior (entendida como la determinación de la calidad de la formación terciaria y de la operación de las organizaciones que la imparten). Otros, en cambio, apuntan a modular características propias de la educación superior, incluyendo las relaciones entre esta y el contexto nacional

(en términos de las expectativas que existen acerca del aporte que ella pueda hacer al país), el espacio que ocupa la provisión privada en la operación de la educación superior (el número de instituciones y el nivel de la matrícula que cubre, considerando que se trata de una dimensión de la vida social altamente regulada) y el nivel y tipo de acceso que existe a los estudios superiores (como evolución de la matrícula, en número y diversidad de opciones formativas).

Hemos excluido ejes temáticos más específicos, como el relativo a información pública, frecuentemente enfatizado en análisis internacionales de política educativa (World Bank 2010). Se trata de un aspecto emergente dentro de esta trayectoria de cinco décadas, que sólo adquiere relevancia durante su segunda mitad y que, por lo mismo, no es común a las políticas públicas en todos los periodos considerados. Indirectamente, sin embargo, él es abordado en el análisis a propósito de la evaluación de las instituciones, pues es ahí donde cobra mayor relevancia en el caso chileno (Orellana *et al.* 2019). Por otra parte, vale la pena notar que, aunque nuestro análisis establece que existe ocasionalmente continuidad dentro de un mismo eje temático en la trayectoria estudiada, cada etapa posee un perfil propio que se va articulando a través de la conjugación de ejes, eventos y tendencias que la configuran. La corroboración de elementos de continuidad y cambio entre las diferentes etapas contribuye a explicar las dificultades que ha tenido la literatura especializada para describir la trayectoria chilena (Salazar y Leihy 2017).

Los periodos o etapas que configuran la trayectoria chilena durante los últimos 50 años superan la acción de una sola administración e incluso atraviesan gobiernos de distinta orientación ideológica. Varios de ellos emergen en las postrimerías de los periodos presidenciales y tienen poco que ver con sus programas de gobierno o sus agendas legislativas (Salazar y Leihy 2015). La trayectoria chilena, al igual que ha ocurrido en otros países, es más bien elástica (Shattock 2012), lo que permite que dentro de una misma década puedan observarse efectos de dos ciclos más breves, dificultando una mejor atribución de las causas y efectos de los cambios observados. Tales dificultades sugieren la necesidad de una aproximación distinta para describir la trayectoria chilena de una manera que sea útil para establecer su proceso de cambio y dar cuenta, al mismo tiempo, de las dificultades que enfrenta el desarrollo del sector en consecuencia.

● TABLA 2

TEMAS/ETAPAS	PRIMERA OLA DE MASIFICACIÓN (1967-1973)	REGESIÓN AUTORITARIA (1974-1986)	SEGUNDA OLA DE MASIFICACIÓN (1987-1997)	MASIFICACIÓN EN ESTERODES (1998-2010)	CRISIS DE LA MASIFICACIÓN (2011-2015)	REFORMA TENTATIVA (2016-)
Estrategia de las políticas	Financiamiento directo	Regulación general	Regulación fiscal (por bloqueo regulatorio)	Incentivos (para regulación general)	Parálisis de las políticas	Regulación fiscal (para regulación general)
Flujo de financiamiento	Aumenta financiamiento público	Disminuye financiamiento público	Aumento financiamiento (compartido)	Explosión financiamiento (compartido)	Aumento financiamiento público	Explosión financiamiento público
Coordinación sectorial	Primeras agencias especializadas	Intervención militar	Reemergen agencias especializadas	Multiplicación agencias	Crisis de las agencias	Multiplicación agencias
Evaluación de instituciones	Autoregulación	Control público sobre sector privado	Control público sobre sector privado	Control público voluntario	Control público voluntario	Control público obligatorio
Educación superior y contexto nacional	Politización (democratización)	Despolitización (de la formación)	Importancia económica	Importancia económica	Politización e importancia económica	Politización y credencialismo
Privatización	Disminución provisión privada	Diversificación provisión privada	Expansión provisión privada	Consolidación provisión privada	Crisis provisión privada (lucrativa)	Concentración provisión privada
Acceso	Expansión sostenida	Decrecimiento y diversificación	Expansión progresiva y diversificada	Expansión sostenida	Crecimiento moderado	Estancado

La tabla 2 describe las principales tendencias asociadas a cada eje temático para cada uno de los periodos o etapas considerados en esta trayectoria y que van configurando su carácter único. Ellos son descritos en la sección siguiente. Con todo, es llamativo observar que la tendencia general que Cohen y Kisker (2009) describen para el caso de los Estados Unidos, no posee un equivalente en la trayectoria de las políticas chilenas. Mientras ellos observan los ejes temáticos seleccionados tienden a converger hacia un desarrollo progresivo, en el caso de las políticas chilenas ocurre todo lo contrario. En nuestro análisis, las tendencias que se configuran en cada etapa van fracturándose a medida que se transita entre ellas, lo que nos permite interrogar la idea de que las políticas han experimentado una trayectoria incremental, especialmente desde la recuperación de la democracia (Brunner 2009, León 2018). Ello ocurre casi en la gran mayoría de los ejes temáticos incluidos en este estudio, lo que nos permite conjeturar que se trata de una trayectoria más bien fragmentaria cuya dinámica articuladora es de naturaleza pendular. Tales quiebres no sólo dicen relación con cambios en la orientación o racionalidad que se evidencian en los ejes temáticos, sino también con los diferentes énfasis que las tendencias observadas en ellos van adquiriendo a propósito de la operación de las políticas, lo que incide en la transformación de la fisonomía del escenario de la educación superior y que distingue una etapa de la otra.

La etapa de primera ola de masificación está marcada por varias tendencias y eventos importantes, que incluyen una demanda de democratización de una universidad que debe autorregularse, el rápido aumento del financiamiento público directo y de la matrícula de las universidades estatales, y la emergencia de la primera agencia estatal descentralizada, especializada en el financiamiento de la investigación: la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt). En contraste, la etapa de la regresión autoritaria está definida por la intervención de las universidades y su fragmentación (en pos de despolitizar la formación terciaria y afectar el poder de movilización social de los estudiantes y académicos), y el declive y reestructuración del financiamiento sectorial y de la matrícula (ahora diversificada, en formación profesional y vocacional), además

de abrirse un nuevo espacio para la provisión privada (también diversificada funcionalmente), a la que se la somete a estrictos controles.

La llegada de la segunda ola de masificación se produce en ausencia de una política explícita y debido a tendencias que escapan inicialmente a quienes están a cargo de su formulación. La tendencia asociada al aumento de la matrícula se explica por el aumento de la demanda y de una oferta privada dispuesta a expandirse rápidamente. La expectativa de que la educación superior facilite la movilidad social explica el alto gasto privado en el sector, que se expande al igual que el gastos público, que se focaliza en el sector tradicional. Por su parte, los gobiernos enfrentan un bloqueo legislativo, que frena su capacidad de introducir cambios significativos en la regulación, por lo que su agenda se desarrolla a través de las leyes anuales de presupuesto, además de apoyarse en una agencia pública autónoma regulatoria: el Consejo Superior de Educación (CSE). Aunque imperfectos, persisten los controles de calidad en el nuevo sector privado a través de evaluaciones en diferentes niveles, mientras el sector tradicional experimenta nuevas instancias para la creación de nuevos programas de pregrado.

La expansión de la participación alcanza su cénit durante la etapa de la masificación con esteroides; ahora, el Gobierno tiene una agenda para cambiar la regulación y modernizar el sector, pero que implementa inductivamente a través de un programa financiero dirigido a la mejora de la calidad universitaria. El apoyo que obtiene desde la educación superior le permite oficializar un régimen de control público y voluntario de la calidad y un nuevo sistema de ayudas estudiantiles, lo que conlleva la creación de nuevas agencias públicas regulatorias descentralizadas (la Comisión Ingres y la Comisión Nacional de Acreditación). La explosión del financiamiento público y privado, por su parte, facilita una expansión sostenida de la matrícula que se radica fundamentalmente en el sector privado, que ahora se consolida.

El impulso modernizador se paraliza en el tránsito a la quinta etapa, a propósito de la crisis de la masificación. El Gobierno se queda sin agenda sectorial, ya que la crisis de la acreditación es un evento que no sólo cuestiona la legitimidad de las agencias descentralizadas (en el caso de la CNA, por corrupción; en el caso de la Comisión Ingres, por problemas en el diseño y la gestión del Crédito con Aval del Estado),

sino que también abre importantes cuestionamientos respecto de la legitimidad del sector privado de provisión masiva, en un escenario en que la acreditación sigue siendo voluntaria. Para limitar los efectos de la crisis, el Gobierno se ve obligado a aumentar su contribución al sector, especialmente para mejorar las condiciones en que se entregan las ayudas estudiantiles, que también se expanden. Ya no se espera que la educación superior contribuya sólo al desarrollo económico, sino que a su vez debe fomentar la democracia –en la educación superior y en la sociedad– en un escenario en que la matrícula apenas crece, comparado con los periodos anteriores.

La sexta etapa habla de un Gobierno tratando de recuperar el control de la agenda sectorial a través de diferentes eventos, aunque con una limitada paleta de recursos disponibles. Básicamente, se apoya nuevamente en la herramienta fiscal a través de las leyes anuales de presupuesto, dando origen a una expansión significativa de la inversión pública sectorial. La introducción del régimen de gratuidad de los estudios universitarios facilita y condiciona la aprobación de una nueva reforma sistémica, que trata de conciliar una actualización de la agenda de modernización preexistente con las exigencias de una mayor democratización de la educación superior, que se expresa con especial vigor en la ley de universidades estatales. Al mismo tiempo, la gratuidad introduce una importante diferenciación en el sector privado –los proveedores que acceden a ella y los que no–, lo que incide en una creciente concentración de la matrícula en algunas instituciones en un escenario marcado por el estancamiento de la demanda de estudios superiores de pregrado (a pesar de ser el principal mecanismo de movilidad social). Además de volver obligatoria la acreditación (y reformular la CNA), se insiste en establecer agencias públicas regulatorias autónomas, como la Superintendencia de Educación Superior, a lo que se suman nuevas instancias de coordinación sectorial y el fortalecimiento de las capacidades del ministerio del ramo. Sin objetivos claros, los efectos de esta nueva configuración de la arquitectura política sectorial son inciertos y dependen, en buena medida, de su implementación.

3. La trayectoria de la educación superior chilena

En función de la periodización avanzada en la sección precedente y las tendencias que definen cada uno de los periodos considerados en ella, esta sección describe sinópticamente las diferentes etapas que ha recorrido la trayectoria de las políticas para la educación superior en Chile. Junto con desarrollar una mirada integradora de aquellos aspectos que van definiendo cada una de ellas, también permite observar los efectos agregados de las políticas, así como las condiciones que propician su cambio. Organizada como un continuo, las distintas etapas cubiertas aquí permiten articular una interpretación integrada acerca de la evolución que han experimentado las políticas.

a) La primera ola de masificación: el descontento con las élites, la reforma universitaria y la emergencia de la universidad con apellido (1967-1973)

Desde el inicio del siglo XX, la política pública promovió la multiplicación del acceso a la educación superior a través de las universidades estatales (Rifo 2020). La creación, en 1947, de la Universidad Técnica del Estado permite organizar una estructura universitaria en red a partir del conjunto de instituciones vocacionales preexistentes. Ella tendrá presencia en diferentes ciudades del país. La Universidad de Chile adoptará un modelo análogo para su expansión nacional mediante la creación de los colegios regionales a contar de 1960. Progresivamente, con todo, la matrícula tiende a concentrarse en las seis universidades privadas existentes. Si en 1900 la Universidad de Chile concentraba el 89% de la matrícula universitaria, hacia 1964 cerca del 40% de los estudiantes estudiaba en universidades privadas (Brunner 1984).

La primera etapa de la trayectoria objeto de este estudio está marcada por acontecimientos que transformarán rápidamente las bases sectoriales en distintas direcciones. Por una parte, la creación de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) en 1967 ilustra una nueva manera en que los gobiernos se aproximarán al sector. Se trata de la primera agencia estatal autónoma y descentralizada, cuya coordinación no está en manos de las universidades (como el Consejo de Rectores, creado en 1954), sino de una

nueva burocracia ad-hoc. Su función consiste en asesorar al Gobierno en el planeamiento del desarrollo científico y tecnológico del país. Por diseño, ocupa un lugar importante dentro del Estado: formula el plan nacional de desarrollo científico y tecnológico y elabora la metodología presupuestaria para ello. Tal intento por profesionalizar el desarrollo de la ciencia y la tecnología dentro de la burocracia estatal sugiere la importancia creciente que la educación superior comienza a adquirir para la sociedad chilena.

Esa nueva significancia no sólo posee una dimensión tecnocrática y desarrollista: es también política. Las universidades se convierten en un espacio privilegiado para la articulación de nuevas estructuras y alianzas políticas, el ensayo de nuevas formas de acción política institucional y el desarrollo de políticas revolucionarias. Todo ello termina poniendo en tensión la misma idea de universidad, su organización y la manera en que se desenvuelven sus funciones, en un contexto de un complejo proceso de reconfiguración social en que los marcos culturales, políticos e institucionales existentes comienzan a ser fuertemente cuestionados (Cifuentes 2004).

Adicionalmente, y a contar de 1967, dos grandes fuerzas irrumpen en la educación superior chilena, facilitando una rápida reconfiguración del sector durante los seis años siguientes: la reestructuración sustantiva del gobierno universitario en pos de una democratización radical – influida por las ideologías revolucionarias de una izquierda que captura las tradicionales aspiraciones de mayor inclusión y participación de la sociedad chilena– y la rápida expansión de la matrícula universitaria, como parte de la agenda democratizadora de los gobiernos que apuesta por redefinir el marco institucional del país (Barrera 1968).

Entre 1967 y 1969, la reforma universitaria persigue que la universidad abrace un compromiso más explícito para la transformación social que se refleja en los diversos apellidos que adopta: “para todos”, “abierto”, “comprometido” o “militante”. Tal demanda hace que la universidad se convierta en un espacio institucional en tensión. La toma de la casa central de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1967 refleja la imposibilidad de articular consensos entre estudiantes y autoridades. Ella concluye con una interpelación a la universidad misma, tanto por su carácter confesional-conservador como

por el papel que cumple en la formación de élites con bajo compromiso público, que la sitúa en las antípodas de la Universidad de Chile (Casali 2015).

Los procesos de reforma siguen una trayectoria común, aunque por causas diferentes. La demanda por democratización en la Universidad de Concepción emerge de un conflicto histórico relacionado con su reorganización: esta no favorece una mayor participación dentro del gobierno universitario. La reforma, entonces, se concentra en la adopción de resguardos y el diseño de procedimientos que protejan a la comunidad universitaria frente a una gestión corporativa privada (Pérez y Vallejos 2013). En la Universidad Técnica del Estado, el proceso se asocia a la redefinición de la formación de pregrado. Los estudiantes demandan moderar su sesgo profesional a favor de una formación más científica y tecnológica, alimentada por un caudal de investigación robusto (Kirberg 1981). En la Universidad de Chile, el proceso de democratización gravita en torno al debate sobre el problema de dependencia estructural de la economía chilena y su incidencia en el atraso cultural de la nación (Casali 2015). Su foco apunta a identificar estrategias para que las instituciones educativas del Estado contribuyan efectivamente a revertir tal situación. El estatuto orgánico de la Universidad de Chile, aprobado durante el primer año de gobierno del presidente Allende, contribuyó a validar la democratización del gobierno universitario. No sólo valida la elección del rector, sino que además establece resguardos para asegurar la pluralidad de ideas y fortalece la autonomía universitaria.

La reconfiguración del gobierno universitario tiene como correlato la expansión de la matrícula, que casi se triplica durante esta etapa, sin que se creen nuevas universidades. La matrícula total pasa de 55.104 a 146.451 estudiantes entre 1967 y 1973 (Brunner 1986), rozando el umbral de la masividad definido en el esquema de Martin Trow (2010). La Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado absorben el 68,5% de ese crecimiento, seguidas por la Universidad de Concepción (15,6%). Hacia 1973, ambas universidades estatales cubren el 67% de la matrícula total. Eso resulta posible porque las universidades amplían sus vacantes y el Gobierno aumenta los presupuestos universitarios. En el periodo 1967-1973, crecen aceleradamente las vacantes

(que pasan de 21.083 a 47.214) y la matrícula de primer año (que cambia de 21.738 a 48.026), a fin de atender la explosión de la demanda por estudios superiores. Fruto de la expansión de la educación secundaria, el número de inscritos para rendir el instrumento de selección universitaria² pasa de 30.763 a 116.193 en el mismo periodo (Brunner 1986). Tal crecimiento habla elocuentemente acerca de la creciente significación social que posee la educación superior chilena hacia 1973.

b) La regresión autoritaria y la contrarreforma (1974-1986)

Para la educación superior chilena, el golpe de Estado de 1973 significó un desmantelamiento gradual del régimen de gobierno y del sistema de financiamiento universitario, además de limitar la diversidad disciplinar y formativa de las universidades y redefinir los mecanismos que ellas poseían para relacionarse con la sociedad. El objetivo de este desmantelamiento, que se inicia con la intervención militar de las universidades, fue acabar con la reforma universitaria de 1967. Junto con dejar sin efecto el estatuto orgánico aprobado en 1971, se procede de facto a concentrar todo el poder de decisión en rectores delegados, designados por la Junta Militar (Rifo 2017).

El resultado fue significativo y se produjo en un plazo relativamente breve. Cerca de 20.000 estudiantes son expulsados (alrededor del 15% de la matrícula del sistema), a lo que se suma el despido del 25% del personal docente y del 15% del personal no académico (Bravo 2012). Entre 1974 y 1980, el gasto público en educación cae –dependiendo de la estimación– entre el 15% y el 35% (Kremerman 2007). Las universidades se ven forzadas a comenzar a cobrar aranceles a sus estudiantes y a explorar otras fuentes de financiamiento. También se ajusta la organización curricular de los programas de pregrado para aumentar la carga de trabajo de los estudiantes a fin de reducir el tiempo que pueden dedicar a actividades diferentes del estudio (García, Isla y Toro 2006). El currículo se vuelve menos flexible y aumentan las posibilidades de eliminación académica.

Al interior de la dictadura civil-militar existían varias perspectivas en disputa sobre el sentido que debía tomar la educación superior y la función y fisonomía que debía corresponder a la universidad chilena. El

² La Prueba de Aptitud Académica (PAA), introducida en 1966.

paquete legislativo para la reforma de la educación superior cristaliza las principales orientaciones que el régimen adopta. Él tiene implicancias significativas en la coordinación del sector y su financiamiento público (Salazar y Leihy 2013). La contrarreforma posee varios componentes independientes. Desarticula las redes de campus regionales de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado³. En diferentes combinaciones, estas sedes darán lugar a una nueva generación de instituciones de educación superior estatales más pequeñas y que poseen una menor influencia política.

La contrarreforma también apuesta por expandir la presencia del sector privado en la educación terciaria, a través de distintos tipos de organizaciones funcionalmente diferenciadas. Por eso, regula la creación y supervisión de nuevas universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Estos últimos tienen la misión de desarrollar formación para el trabajo, absorbiendo parte de la creciente demanda por educación universitaria⁴. Esto es importante, porque la reforma asume que la única manera de cuidar la excelencia académica de la universidad es evitando su crecimiento excesivo y su politización. Por eso, la creación de nuevas universidades privadas debe ser autorizada por el Ministerio del Interior⁵: sólo tres nuevas universidades logran asegurar todas las exigencias regulatorias para iniciar actividades durante la primera mitad de la década (Rifo 2017).

También se diversifica el financiamiento universitario. Se crea el Crédito Fiscal Universitario para que los estudiantes puedan cubrir los nuevos aranceles de pregrado. Aunque sus beneficiarios son deudores del fisco, quedan sometidos a un régimen de pago subsidiado. Además, en 1984 se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), para apoyar el desarrollo de proyectos de investigación sobre una base competitiva. A pesar de las altas expectativas que estas líneas de financiamiento producen, su impacto es modesto durante los primeros años de la contrarreforma. La crisis económica de 1982 hace que los montos globales asignados al crédito fiscal y a la investigación sean muy inferiores a las proyectadas (Castro 2000).

³ En la década siguiente, la Universidad Católica de Chile se reestructurará siguiendo una lógica análoga (Bernasconi 2005).

⁴ Previo a la contrarreforma, la educación vocacional operaba sin regulación, como capacitación laboral (González 1990).

⁵ Por diseño, este sistema regirá hasta 1987.

Estas medidas instrumentales, sin embargo, ocultan el nuevo papel que el Estado asume respecto de la educación superior. Desde ahora, la existencia de un marco integral no demanda que él deba realizar acciones específicas para el desarrollo del sector. Más bien, puede concentrarse en el control administrativo del quehacer de las instituciones de formación terciaria y la definición de reglas para la distribución de subsidios. No obstante, ejerce un férreo aunque provisorio control político sobre la educación superior. Tal como se ha descrito en otros contextos, el Estado deja de cumplir un rol fiduciario (ser el principal responsable de promover la agenda sectorial), para pasar a desempeñar otro de naturaleza contractual, donde responde generando las condiciones generales para que la educación superior opere (Scott 1995). La opción que toma el Gobierno militar, sin embargo, no posee un fundamento pragmático, sino uno evidentemente ideológico⁶. Ella no produce un modelo regulatorio más superficial: se apoya en mecanismos que operan desde la distancia, apostando a que la competencia y la performatividad disciplinen la operación de las instituciones de educación superior.

La última pieza de la reforma es el régimen permanente de gobierno de las universidades estatales, contenido en el Proyecto de Estatuto Universitario⁷. Busca la conformación de un régimen de gobierno participativo pero limitado, que se centra en los académicos y que excluye a estudiantes y funcionarios administrativos. Para evitar el riesgo de politización de las universidades, se pone al centro del gobierno universitario a la Junta Directiva, instancia integrada por personas no comprometidas con los grupos de interés que existen dentro de cada universidad. Allí radica la adopción de las decisiones más importantes, incluyendo la designación del rector. Al mismo tiempo, se privilegian mecanismos de designación no democráticos, a través de comités de búsqueda y la designación directa de algunas autoridades. Estos esfuerzos terminan siendo contraproducentes (Cox 1989). Hacia el término de esta etapa, las universidades estatales rechazan este modelo, que les parece inferior al régimen de gobierno que poseían antes de la intervención. Su abandono definitivo, sin embargo, tomará aún varias décadas.

⁶ La mayoría de los países que tomaron tal opción lo hicieron enfrentados a la necesidad de canalizar recursos públicos a otras áreas prioritarias, como las pensiones (Magalhaes y Amaral 2009).

⁷ Desarrollado en 1981 e implementado en 1989.

La mayoría de los objetivos de las reformas se vieron frustrados por la imposibilidad de aumentar el financiamiento público sectorial a propósito de la gran recesión de 1982 (cuyas repercusiones se extienden hasta 1985) y por la resistencia que ella genera en muchos académicos, que rechazan la prolongada intervención universitaria (Brunner 1987). Luego de la gran purga, además, la matrícula universitaria se mantiene relativamente estancada durante el periodo 1974-1986. No obstante, algunos de sus efectos –la reformulación del sistema estatal de educación superior, el nuevo financiamiento para la investigación, la legitimación y desarrollo de la formación vocacional– han permanecido en el tiempo, alcanzando su legitimación sectorial.

c) La segunda ola de masificación: los locos años 90 (1987-1997)

Más allá de las bondades y defectos de la contrarreforma, es muy probable que la principal causa de la pérdida de su sentido integrador se halle en su proceso de implementación, que parece haber perdido de vista que existía una amplia demanda insatisfecha por estudios superiores y que el sector privado estaba disponible para contribuir con nuevas formas de provisión selectiva y masiva de educación. Fue precisamente ese impulso privatizador –dentro de un escenario propicio– el que facilitó la reconfiguración del sector más allá de las expectativas del régimen. Una vez que el nuevo sector privado se libera del control político del Gobierno, las cosas empiezan a cambiar en 1987⁸.

La economía comienza a crecer aceleradamente en 1988, facilitando que un número creciente de familias pueda pagar por estudios superiores. Los primeros interesados en satisfacer esa demanda son quienes ya operaban institutos profesionales y centros de formación técnica, que observan la posibilidad de expandir sus operaciones a propósito del éxito de las tres universidades privadas creadas en 1982. En el ocaso del Gobierno militar, funcionarios del régimen y pequeños empresarios también apuestan por crear universidades (Mönckeberg 2007). Entre 1988 y 1989, se crearon 17 universidades y 34 nuevos institutos profesionales. Entre enero y marzo de 1990, otras 18 universidades y 23 institutos profesionales fueron creados. Ese año,

⁸ Ese año expira la potestad que el Gobierno militar posee sobre la creación de nuevas universidades, lo que facilita la incorporación de nuevos proveedores privados al sector.

el número de proveedores de educación superior reconocidos oficialmente alcanza el nivel más alto de su historia (301), para sólo decrecer en las décadas siguientes. En eso incide la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, de 1990. Ella sistematiza la mayoría de las orientaciones fundamentales de la contrarreforma en un marco integrado e inamovible, junto con introducir un nuevo régimen de supervisión –el licenciamiento– para las universidades privadas más estricto que la anterior examinación, a cargo de una nueva agencia pública autónoma: el Consejo Superior de Educación⁹ (Salazar 2013). No obstante, la matrícula universitaria comienza a expandirse, concentrándose mayoritariamente en el nuevo sector privado: entre 1987 y 1997, crece en un 127,3%.

Con el retorno a la democracia en 1990, el gobierno del presidente Aylwin enfrenta el desafío de definir una ruta para el desarrollo de la educación superior. Convoca una comisión de expertos para definir un marco de política sectorial, en la búsqueda de una alternativa para derogar la nueva legislación. Fracasa en su intento. Lo mismo ocurre con el proyecto para reformar el régimen de las universidades estatales de 1996. Tampoco se trata de un tema prioritario dentro del delicado cuadro político de la transición a la democracia. Incapaz de observar y proyectar la evolución de la matrícula (Salazar y Leihy 2013), la coalición política en el Gobierno apuesta más bien por mejorar las condiciones de financiamiento del sector tradicional (las universidades antiguas y las que se derivan de aquellas) y por regular la elección democrática de los rectores de las universidades estatales.

A través de las leyes anuales de presupuesto, la contribución pública a la educación superior pasa de 100 a 165 millones de dólares entre 1990 y 1996, distribuyéndose a través de los ítems presupuestarios que instala la contrarreforma (Aporte Fiscal Directo, Aporte Fiscal Indirecto, Fondo de Desarrollo Institucional y Crédito Fiscal). Adicionalmente, la mayor recaudación fiscal –a propósito del acelerado crecimiento económico– permite el desarrollo de un nuevo sistema de becas, que también se expande anualmente (Fernández 2015). Al mismo tiempo, el Fondo de Crédito Universitario es modernizado en 1994 y se convierte en el Fondo Solidario de Crédito Universitario.

⁹ Hoy, reemplazado por el Consejo Nacional de Educación (CNE), a cargo de cumplir la misma función.

Desde ahora, cada universidad administra su propio fondo de crédito, incluyendo la cobranza a los estudiantes.

Enfrentados a una situación de bloqueo legislativo y en ausencia de una política coherentes, los primeros gobiernos democráticos son ambivalentes respecto del futuro de la educación superior. Aunque apuestan por apoyar financieramente a las universidades tradicionales, conservan la lógica de distribución competitiva del subsidio público que instala la contrarreforma, lo que se observa claramente en la decisión de mantener el modelo de distribución del 5% del Aporte Fiscal Directo, que se creara en 1989 (Bernasconi y Rojas 2004). A su vez, observan que el régimen de licenciamiento es ilegítimo –fruto de las leyes de amarre al término del régimen militar–, pero también notan que constituye una oportunidad para apoyar el desarrollo del nuevo sector privado y, por ello, persisten en su desarrollo.

d) La segunda reforma: las bases tecnocráticas para una masificación en esteroides (1998-2010)

Hacia 1996, el gobierno del presidente Frei advierte el crecimiento continuo que experimenta la matrícula, así como de los esfuerzos que se realizan en el mundo industrializado para expandir y modernizar la educación superior (Ministerio de Educación 1997). En busca de un plan de acción recurre al Banco Mundial, que ya se encontraba apoyando el mejoramiento de la educación escolar desde 1994. El Gobierno y el banco observan que se necesita una ambiciosa inversión pública en educación superior para que el país pueda avanzar hacia mayores niveles de desarrollo económico y social. La teoría económica del capital humano proporciona la narrativa para justificar esta agenda (De Moura y Levy 1997, Brunner *et al.* 2005). En el marco de una creciente globalización económica, se aspira a generar las bases para el pronto desarrollo de una economía nacional basada en el conocimiento (World Bank 1999).

¿Cómo se estructura esta agenda? Para un rápido aumento de las capacidades productivas de la fuerza laboral es necesario expandir significativamente la matrícula de la educación terciaria, esfuerzo en que deben converger el sector tradicional y el nuevo sector privado. Para que esa expansión de la participación sea equitativa, debe contarse con

un ambicioso programa de ayudas estudiantiles, estructurado sobre la base de créditos subsidiados por el Estado. Para evitar la endémica ineficacia del sector, las universidades deben ser disciplinadas a través de la competencia; pero tal competencia es posible sólo cuando el Gobierno, los estudiantes y las familias cuentan con la información necesaria para tomar decisiones sobre las distintas alternativas que ofrece la educación superior, por lo que deben reducirse las asimetrías existentes. Adicionalmente, esto demanda la urgente modernización de la gestión de las universidades y un riguroso control de la calidad de los procesos formativos. La política pública debe dirigir su atención a la coordinación del sistema de educación superior como un todo y valorar positivamente la diversidad institucional que existe dentro de él (organizaciones privadas y públicas, tradicionales y de reciente creación, elitistas y de absorción de demanda, metropolitanas y regionales, universitarias y vocacionales), más que intentar desarrollar un modelo unificado de universidad. Para que el Estado pueda liderar esta transformación –definiendo incentivos e implementando instrumentos adecuados– debe fortalecer sus capacidades políticas y técnicas.

Tal es la filosofía que define el proyecto MECESUP (Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior), que el Gobierno chileno acuerda con el Banco Mundial en 1998. En ausencia de la posibilidad de avanzar directamente hacia un cambio regulatorio –a propósito del bloqueo legislativo que la oposición política de la época impuso en el campo educativo–, se apuesta por financiar acciones inductivas que adquieran una progresiva legitimidad sectorial y, desde ahí, promover el cambio regulatorio. Aunque implica una vía heterodoxa para el desarrollo de nuevas políticas y regulaciones que abandona el tradicional enfoque deductivo que posee la acción estatal en Chile, se trata de la mejor opción disponible en la apreciación del Gobierno (Salazar 2013). Así, florecerán experiencias piloto y líneas de acción tentativas que se irán ajustando en el tiempo en busca de que el proyecto adquiera legitimidad sectorial antes de procesar iniciativas a través del sistema político. Su carácter, sin embargo, sigue siendo tecnocrático, pues el proyecto es definido y gestionado por los equipos profesionales del Gobierno con el apoyo del Banco Mundial, sin que el sector participe directamente de tales acuerdos.

Aunque el proyecto original debía ejecutarse entre 1999 y 2005, es posteriormente extendido a una segunda fase (periodo 2006-2011) y luego a una tercera (periodo 2012-2016) (Reich 2012). En total, ejecutó 645 millones de dólares, la mayor inversión pública focalizada en la educación superior. Considera tres líneas prioritarias. La primera se centra en la mejora de la calidad, a través del financiamiento competitivo de proyectos presentados por las universidades, inicialmente para el fortalecimiento de la infraestructura y desarrollo de capacidades para el mejor desempeño de la funciones universitarias (a través del Fondo Competitivo). Posteriormente, se dirige a la mejora y expansión de la formación y de los recursos asociadas a ella (por medio del Fondo de Innovación Académica), para luego centrarse en el financiamiento de planes de mejoras con impacto en indicadores relevantes (usando la fórmula de los convenios de desempeño) (Reich *et al.* 2011). La segunda línea apunta al desarrollo de un sistema de acreditación para la educación superior –primero de programas y luego de instituciones– a través de comisiones independientes designadas por el Gobierno. La tercera, se dirige al desarrollo de capacidades (para la instalación de una nueva institucionalidad) dentro del Ministerio de Educación, de manera de sostener una arquitectura política que apoye el desarrollo del sector, lo que da origen, entre otros, al Servicio de Información de la Educación Superior (SIES).

El gobierno del presidente Lagos acoge y proyecta esta iniciativa. Impulsa la creación de un nuevo sistema de crédito estudiantil (el crédito con aval del Estado, CAE) destinado a complementar las ayudas estudiantiles existentes, para permitir que los estudiantes matriculados en el nuevo sector privado puedan acceder a alguna forma de apoyo estatal¹⁰. El proyecto legislativo es aprobado en 2005, encomendando la gestión del nuevo crédito a la Comisión Administradora de Créditos para Estudios Superiores. La acreditación institucional es condición que deben cumplir las instituciones de educación superior para ser elegibles para participar en este nuevo instrumento (Larraín y Zurita 2008). No sin resistencia, eso permite que los procesos de acreditación desarrollados por las comisiones asesoras del Ministerio de

¹⁰ Previamente, las restricciones impuestas por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) a su reciente línea de créditos estudiantiles no permitía que ella pudiera llegar a los estudiantes más pobres.

Educación también se institucionalicen a propósito de una ley aprobada en 2006. Ellos pasan a estar a cargo de una nueva agencia pública: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Adicionalmente, se sustituye la Prueba de Aptitud Académica y se la reemplaza por la Prueba de Selección Universitaria (PSU), desarrollada y administrada por la Universidad de Chile. Con un marcado énfasis en la detección de conocimientos más que de aptitudes, el nuevo instrumento tiene por objetivo facilitar la incorporación de graduados de la educación pública a la educación superior, sosteniendo el aumento de la participación en desarrollo (Koljatic, Silva y Cofré 2013).

Los efectos de todas estas intervenciones son reveladores, al punto de reconfigurar el panorama de la educación superior chilena. La expansión que ya venía experimentando la matrícula se incrementa significativamente a contar de la implementación del CAE en 2006. La matrícula total crece 2,4 veces entre 1998 y 2010 (de 406.553 a 985.618 estudiantes), si bien la gran mayoría de esa expansión se concentra en el periodo 2006-2010 (cuando se incorporan 324.476 estudiantes adicionales al sistema). Durante esta etapa, la matrícula total de las universidades privadas excluidas del Cruch supera, por primera vez, a la de las universidades tradicionales. El financiamiento se expande a medida que se multiplica la matrícula: la inversión pública casi se duplica durante el periodo, si bien crece por debajo de la tasa de expansión de la matrícula. El presupuesto público destinado a educación superior pasa de 0,43 a 0,62 del producto interno bruto entre 2003 y 2010 (León y Peñafiel 2014).

El MECESUP apoya la ejecución de 769 proyectos para la mejora de la calidad adjudicados entre 1999 y 2008. Aunque con desbalances en la asignación de recursos por institución, las universidades tradicionales experimentan una importante transformación en sus capacidades: aumenta la calificación y el número de sus cuadros académicos, mejora de infraestructura física y equipamiento (incluyendo bibliotecas, laboratorios y sistemas informáticos), se fortalecen los servicios a los estudiantes, se revisa y formaliza el currículo y las prácticas formativas, florecen las colaboraciones académicas y se producen avances importantes en la expansión del posgrado. Finalmente, la expansión de la infraestructura de políticas también permite que la gestión de los

principales procesos asociados a ella recaiga en agencias especializadas, facilitando el diálogo experto en el plano sectorial.

e) La crisis de la masificación: el ocaso de la agenda tecnocrática (2011-2015)

Las rápidas transformaciones observadas en la etapa previa también van dando lugar a prácticas y dinámicas que comienzan a socavar la legitimidad social de la educación superior chilena. Quizás la más vistosa sea la corrupción detectada en la CNA en 2011, a propósito de universidades que pagan sobornos para ser acreditadas. El vínculo entre el CAE y la acreditación institucional hace que ella sea esencial para las universidades; en muchos casos, dependen del CAE para su subsistencia. La presión sectorial impide, a su vez, que la CNA pueda diseñar e implementar procesos y criterios de evaluación robustos, que tiendan a objetivizar sus decisiones. Esto coloca al CAE en un ritmo de expansión que supera largamente las proyecciones oficiales, lo que también termina beneficiando a los bancos que participan del sistema, que pasan a ser actores interesados en evitar el cambio regulatorio.

Al mismo tiempo, la educación superior enfrenta una creciente dificultad para cumplir su promesa de movilidad social ascendente, que está en la base de la expansión de la matrícula. Las familias tienen serios problemas para pagar aranceles de pregrado, que progresivamente se van situando entre los más caros del planeta (OECD 2019: 317). El Crédito con Aval del Estado permite diferir estos pagos, pero a una tasa de interés alta (Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior 2012). Los numerosos desertores del sistema se ven expuestos a una alta deuda sin ninguno de los beneficios asociados a las credenciales universitarias. El aumento del financiamiento público a la oferta privada vía CAE deja en evidencia que algunas universidades son lucrativas de facto, lo que infringe la regulación. Muchas veces, ellas ofrecen oportunidades formativas muy limitadas. El cierre de la Universidad del Mar, en 2012, hace evidente que hay grupos de estudiantes indefensos: sus estudios no son reconocidos por las demás universidades y sus credenciales poseen poco valor en el mundo del trabajo, especialmente en los campos profesionales que comienzan a saturarse producto del aumento de graduados.

La acción modernizadora del MECESUP tampoco alcanza a transformar sustantivamente los estilos de gestión de muchas universidades. Aunque adoptan la planificación estratégica, cultivan el análisis institucional y enfrentan recurrentes procesos de evaluación externa, los compromisos y acciones de mejora tienen un carácter más formal que sustancial. En la práctica, varias universidades del sector tradicional se resisten, por diversos motivos, a abandonar su cultura política atávica, lo que sirve para poner en duda la efectividad de muchas de las inversiones realizadas en ellas. La prevalencia del discurso sobre los indicadores de eficiencia y productividad académica da pie a que los académicos competitivos enfrenten su quehacer profesional con una actitud crecientemente estratégica (Fardella, Sisto y Jimenez 2015).

Bajo esas circunstancias, muchas de las cuales no eran evidentes al término de la etapa anterior, se producen las protestas estudiantiles de 2011 (Rifo 2013). Ellas constituyen la mayor movilización social que experimenta el país desde el retorno a la democracia (Bellei, Caballin y Orellana 2014). Se trata del resultado de la acción coordinada de las federaciones de estudiantes universitarios, que son capaces de proveer una estructura organizativa con liderazgos claros y producir un nuevo discurso –la demanda por educación pública, gratuita y de calidad– que resuena y alinea a una parte importante de la población en contra de las orientaciones de política sectorial (ahora etiquetadas de neoliberales) que se habían seguido consistentemente desde 1998 (Donoso y Dragnic 2015). Inicialmente, los estudiantes demandan el congelamiento de aranceles y aumento de las ayudas estudiantiles. Luego, pasan a cuestionar la provisión privada de educación y a exigir la reformulación de las bases de las políticas sectoriales para erradicar la comercialización de la educación superior y exigir que el Estado se haga responsable para que esta responda al bien común (Silva 2015).

Ante un escenario de crisis prolongada, el gobierno del presidente Piñera avanza diferentes propuestas para el ajuste de las políticas, la revisión del marco regulatorio y convoca una comisión de expertos para reestructurar el financiamiento estudiantil. Dado el rechazo de los estudiantes y la oposición política, sólo consigue introducir algunos cambios menores en esta última materia. La agenda transformadora de los estudiantes sólo será recogida durante el segundo mandato

de la presidenta Bachelet, aunque sin que ello se traduzca en el desarrollo de una nueva agenda de políticas coherente.

Estos conflictos no parecen afectar la proyección de la agenda tecnocrática en otros planos. Así lo refleja el desarrollo de la tercera etapa (2012-2016) del MECESUP, centrada fundamentalmente en la aplicación de convenios de desempeño. Se busca que las universidades den cuenta de su capacidad para poner en práctica la gestión estratégica: identificando áreas que necesitan reforzamiento, gestionando su mejora incremental y dando cuenta de sus resultados a través de indicadores de desempeño, especialmente en la formación de pregrado. A su vez, el programa Becas Chile –orientado a la formación de académicos– refleja que la adhesión de los formuladores de política a la teoría del capital humano permanece viva.

No obstante, a estas alturas parece más o menos evidente que la agenda sectorial ha perdido coherencia, legitimidad y capacidad para guiar el desarrollo del sector (Orellana et al. 2019). La narrativa tecnocrática que la sustenta sigue viva –dentro de la institucionalidad de las políticas, entre los comentaristas y al interior de numerosos equipos rectorales–, pero la impugnación que ha sufrido le quita efectividad, lo que afecta la ejecución (más bien formalista) de los convenios de desempeño y disminuye la capacidad del Ministerio de Educación para seguir impulsando cambios progresivos dentro de las universidades y de la educación superior.

f) La reforma tentativa (2016-): Regulando en ausencia de un modelo

El segundo mandato de la presidenta Bachelet se centra en explorar opciones para reformar la educación superior, a partir de los principios generales que se extraen de las consignas del movimiento estudiantil (Salazar 2015). Sus equipos técnicos enfrentan dificultades relevantes para conciliar estas ideas con las categorías propias de la agenda tecnocrática. Su estrategia, sin embargo, retoma la tradición chilena: reformar el sector a través de leyes. El régimen de gratuidad es una importante excepción a esta regla, cuya incorporación a la arquitectura sectorial se produce inicialmente a través de la vía presupuestaria anual en 2016 (DIPRES 2016). La gratuidad permite que

las instituciones accedan a una nueva línea de financiamiento –que reemplaza a las ayudas estudiantiles para el 50%¹¹ de la población estudiantil más vulnerable– sobre la base de aranceles de referencia (fijados por el Gobierno) y de un aporte institucional complementario. Posee dos importantes restricciones. Las instituciones que acceden a él deben contar con un nivel de acreditación mayor a la media; y, además, el financiamiento se extiende a cada estudiante por el número de semestres que posea el respectivo plan de estudios.

Aunque su introducción resulta controvertida, el régimen de gratuidad gana una rápida validación dentro de los círculos políticos a propósito de su amplia aceptación social. Este régimen constituye el pilar que sirve para estructurar el resto de la arquitectura sectorial considerada en la nueva legislación de educación superior, la que fue aprobada casi unánimemente por el Parlamento en 2018 junto con la nueva ley de universidades estatales¹². La reforma revisa y multiplica la institucionalidad pública. Además de introducir un conjunto de principios que deben guiar la labor de las agencias con competencia en este campo, crea la Superintendencia de Educación Superior (orientada a proteger a los estudiantes y a velar por el cumplimiento de las normas sobre gestión financiera de las instituciones de educación superior); reconfigura el régimen de acreditación y reorganiza a la CNA, e instala la Subsecretaría de Educación Superior (dentro del ministerio del ramo) y le confiere nuevas atribuciones para guiar el sector (incluyendo la definición de aranceles de referencia para el régimen de gratuidad y la gestión de un nuevo modelo de admisión). Adicionalmente, crea nuevas instancias de coordinación institucional y de validación técnica.

A pesar de que esta transformación parece reveladora en teoría, aún no están claros los objetivos que la nueva regulación aspira a producir y, como en otras ocasiones, es muy probable que su carácter se defina a través de su implementación. Hasta ahora, sin embargo, la estrategia del Gobierno se ha concentrado en cumplir con los plazos que la nueva legislación establece para el desarrollo de algunas acciones,

¹¹ Más tarde, se extenderá al 60% de la población estudiantil.

¹² Las universidades estatales son beneficiarias de un programa de fortalecimiento con financiamiento y apoyo técnico del Banco Mundial, cuyo contenido e implementación aún no terminan de definirse nítidamente.

sin que exista una hoja de ruta sustantiva que defina la dirección y facilite la coordinación de este proceso. Hay pocas pistas acerca de la instalación de las nuevas agencias públicas. Durante los últimos dos años, estas agencias han mantenido un bajo perfil público y han ejecutado una agenda muy limitada. La presente etapa de la educación superior chilena sugiere que se adentra en un nuevo territorio, cuyos contornos todavía deben ser determinados y sobre el cual el sector podría tener algo valioso que decir.

Mientras tanto, los problemas no resueltos se acumulan. La arquitectura política sigue enfatizando un aumento equitativo de participación (aunque la experiencia formativa real de los estudiantes es poco estudiada) y el aseguramiento de la calidad (con evaluaciones desenfocadas, impresionistas y centradas en lo formal). La formación ofrecida no se contextualiza suficientemente en el nuevo entorno social y económico en que se sitúa la educación superior y existe una fuerte presión credencialista desde los estudiantes; no obstante, el sentido de la formación es cada vez más instrumental, lo que erosiona las capacidades superiores que aspira a instalar (de análisis y contextualización, pero también de crítica y comunicación). El propósito de la selección universitaria parece desvirtuado y la articulación de los niveles formativos sigue siendo una promesa incumplida. Finalmente, la producción científica se expande, pero su contribución es cada vez más difusa, sin que existan prioridades que converjan con criterios más realistas para determinar qué proyectos de indagación se financiarán.

4. Conclusiones

Este estudio ha analizado la trayectoria de las últimas cinco décadas de la educación superior chilena buscando ofrecer una interpretación de su evolución a partir de una revisión de la trayectoria que han recorrido las políticas sectoriales. Se trata de un periodo especialmente rico, atravesado por ambiciosas reformas y un creciente interés de la sociedad y los gobiernos por la capacidad transformadora y movilizadora de la educación superior. Sobre la base del marco conceptual propuesto por Cohen y Kisker, desarrollamos una periodización para el caso chileno que atraviesa seis etapas claramente diferenciadas a

partir de la manera en que las políticas resuelven siete factores distintos, como se analiza en la sección anterior.

A diferencia de Cohen y Kisker, advertimos que las dinámicas de cambio que se producen tienden a desarrollarse en direcciones opuestas, al modo de un péndulo que opera tanto en el plano individual como en el colectivo, tal como lo ha descrito Karl Polanyi ([1944] 2007). En un polo de ese movimiento se sitúa el imperativo del desarrollo económico y la movilidad social y en el otro el imperativo del desarrollo y la profundización de la democracia. Es interesante, sin embargo, que el sentido más propio de la institución universitaria tienda a invisibilizarse en la manera en que esta dualidad se presenta en el caso chileno (Millas 2012). Cuando la trayectoria sectorial se despliega muy marcadamente en una dirección –como ocurre en la primera y la cuarta etapas de la trayectoria descrita–, los ciclos siguientes tienden a desplazarse hacia el extremo opuesto, limitando drásticamente los efectos de las agendas de reformas revolucionarias y los marcos institucionales a que ellas dan origen. Al mismo tiempo, es interesante constatar que los efectos de los procesos de reacción tienden a poseer un impacto más significativo y duradero que las agendas revolucionarias, como se observa en la segunda etapa. Es probable que una situación análoga se plantee respecto de la arquitectura sectorial que emerge de la sexta etapa, pero aún es temprano para arribar a conclusiones definitivas.

Aunque es cierto que esta sucesión de reformas y demandas sociales ha producido una radical reconfiguración del sector y de la idea misma de universidad, la gran mayoría de ellas parece satisfacer el antiguo hallazgo de Cerych y Sabatier: las expectativas que las justificaron se estiman lejos de ser satisfechas a la luz de los resultados producidos. Eso significa que, recurrentemente, los efectos sociales y económicos asociados a la acción de las instituciones de educación superior no han conformado las aspiraciones que la sociedad chilena tenía de ellas, situación que por sedimentación podría estar socavando sus bases de legitimidad. Ello podría incrementar la complejidad del delicado escenario que el sector enfrenta, donde la necesidad de implementar una compleja reforma comprensiva (la nueva ley de educación superior y la nueva ley de universidades estatales) se conjuga

con la ausencia de objetivos y orientaciones necesarios para coordinar la acción del Gobierno y de las universidades.

Nuevos obstáculos aparecen en el horizonte de las universidades. A contar de 2013, la expansión de la matrícula nueva se ha detenido, tanto en el pregrado como en el posgrado, intensificando la competencia entre universidades (y al interior de ellas) por mantener, incrementar o hacer más selectivas sus postulaciones (Salas, Gaymer y Jara 2019). Bajo estas circunstancias, es posible que las instituciones más pequeñas o de menor prestigio estén sometidas a un creciente estrés para balancear sus presupuestos y que el sector completo deba revisar sus planes de expansión o desarrollo para los próximos años. A lo anterior se suma la extrema politización de los estudiantes a propósito del creciente conflicto social que Chile enfrenta desde 2019 y que está causando una importante interrupción de los procesos formativos. Mucha de la docencia presencial ha debido concentrarse en unas pocas semanas y muchos profesores experimentan por primera vez los desafíos de ofrecer clases y realizar evaluaciones en línea. Las universidades se ven enfrentadas a la necesidad de completar administrativamente los semestres y asegurar los recursos necesarios para seguir trabajando. Los estudiantes, por su parte, presionan a sus instituciones para rebajar las exigencias para la aprobación de los cursos mientras concentran sus esfuerzos en sostener el movimiento social de rechazo al sistema de representación política. En este contexto, aunque el aprendizaje pase a ser un problema secundario dentro de la agenda sectorial, es difícil que la promesa formativa de la universidad mantenga su lustre, lo que puede contribuir a aumentar la desconfianza y menoscabar la legitimidad social de la educación superior chilena, si tal escenario se mantiene en el tiempo. Ello converge con la necesidad de revisar el sistema de títulos y grados que existe en el país y que contribuye a rigidizar y homogenizar la formación terciaria (Bravo, Fernández y Bernasconi 2020).

Las distintas etapas que articulan la trayectoria descrita en este estudio también dan cuenta de varios factores –actores y discursos dominantes– que parecen críticos para enmarcar la forma en que cada una de ellas termina de configurarse, generando a su vez las condiciones para el desarrollo de la etapa siguiente. Así, mientras los equipos

técnicos y políticos de los gobiernos y los partidos políticos parecen ser claves en la configuración de la primera, segunda, cuarta y sexta etapas, la sociedad civil (las familias, los estudiantes) parece ser decisiva para definir lo que ocurre dentro de la tercera y la quinta etapas. A su vez, aunque el discurso político domina la primera, segunda, quinta y sexta etapas, el discurso o la lógica económica prevalece durante las etapas tres y cuatro. Si bien los actores y discursos determinantes se imponen naturalmente en el desarrollo de cada etapa, esto acontece a costa de aquellos que se estiman recesivos. Quizás por ese motivo, la trayectoria chilena parece seguir una lógica eminentemente pendular: la prevalencia de un discurso o actor en una etapa conduce a que ellos sean reemplazados por otros (que son contrarios o inconsistentes) en la etapa siguiente. Incluso cuando hay una continuidad de actores y discursos (como ocurre en la primera y la segunda etapas), ellos se sitúan en las antípodas del espectro ideológico, de manera que la acción de los primeros trata de ser revertida por los segundos.

Por otra parte, es llamativo que la comunidad de la educación superior no juegue un rol de liderazgo en ninguna de las etapas descritas en esta trayectoria. No se trata de que ella no sea capaz de jugar ningún rol en estos procesos de transformación: ha resistido los cambios que le parecen equivocados –como la expansión de acreditación y la existencia de una superintendencia sectorial– y ha facilitado la introducción de transformaciones que le resultan beneficiosas –como el Crédito con Aval del Estado y el régimen de gratuidad–. Sus vínculos transversales con los grupos económicos, el Parlamento, los partidos políticos y los gobiernos son ampliamente reconocidos. Con todo, existe en el sector un bajo nivel de consenso acerca de las mejores orientaciones para el desarrollo de la educación superior (como lo refleja el trabajo de la comisión asesora presidencial de 2008), divergencias que se explican por la diversidad ideológica que prevalece en ella y que se manifiesta muy claramente en las distintas organizaciones que representan los intereses corporativos que cohabitan en el sector. A eso se suma que los diferentes grupos de interés que existen dentro de la educación superior reaccionan de manera similar a las señales que reciben desde las políticas públicas. Aunque ninguno de ellos posee de manera visible la influencia necesaria para definir la agenda sectorial, los principales

actores universitarios cuentan con suficientes recursos para bloquear o limitar las iniciativas que les parezcan contrarias a sus intereses, lo que también contribuye a una creciente parálisis en la acción de los gobiernos. Esa es quizás una de las causas más probables que explican la dificultad para transformar la regulación de la educación superior y prevenir oportunamente problemas inminentes.

Pero el problema no se explica exclusivamente por la ausencia de un consenso sectorial. También habla de la ausencia de propuestas de ajuste o cambio que emerjan de la misma educación superior. Ello sugiere una cierta incapacidad del sector para plantear a la sociedad nuevas formas de concebir la formación, la investigación y, en especial, la relación con las comunidades, el Estado y el territorio. Es probable que el clima de competencia por prestigio y recursos que las universidades han enfrentado desde la década del ochenta las haya vuelto particularmente conservadoras a la hora de avanzar propuestas transformadoras. Los limitados ejemplos innovadores de colaboración sectorial –como el desarrollo y adopción del sistema de créditos transferibles para organizar y administrar el currículo, las experiencias de renovación curricular en red que realizaron diversas escuelas profesionales o los programas doctorales consorciados– sugieren que tal posibilidad está disponible y que ella es fructífera cuando ocurre.

Sin embargo, no pasa inadvertido que desde la educación superior no se haya anticipado ninguna de las etapas de la trayectoria estudiada ni que ella haya planteado soluciones innovadoras para los problemas de calidad y de financiamiento, los que se fueron haciendo evidentes mientras se expandía la participación y los estudios de pregrado se masificaban. El bajo desarrollo que ha experimentado el sistema de acreditación sugiere que las universidades no se han involucrado mayormente en su fortalecimiento, en especial para producir buenas síntesis sobre el estado de las instituciones evaluadas. Algo similar ha ocurrido con las dificultades que el sector enfrenta para modernizar el sistema de financiamiento de la investigación y para asegurar que los recursos que se destinan a este fin se traduzcan en la producción de resultados investigativos sobresalientes. Desde la transición a la democracia, las comisiones sectoriales creadas para la revisión de las políticas de educación superior no sólo han sido ineficaces (sus

conclusiones no se tradujeron en cambios de la arquitectura sectorial), sino que también carecen de buenos diagnósticos (que hayan podido anticipar los desafíos que enfrentaría la política pública) y de soluciones innovadoras que permitan abrir el abanico de posibilidades que la política pública considera para el diseño de nuevos instrumentos.

El actual escenario demanda respuestas desde el sector. Desde la quinta etapa de esta trayectoria, las metáforas que han justificado la alta inversión sectorial de las últimas dos décadas –el capital humano y la sociedad del conocimiento– han ido perdiendo legitimidad social y académica. La ausencia de orientaciones que enfrenta la implementación del nuevo marco regulatorio sólo hace más evidente que la voz de la educación superior sigue ausente en la dirección que toman las políticas sectoriales.

REFERENCIAS

- Barrera, M. 1968. Trayectoria del movimiento de reforma universitaria en Chile. *Journal of Inter-American Studies* 10(4), 617-636.
- Bellei, C., Cabalin, C. y Orellana, V. 2014. The 2011 Chilean Student Movement against Neoliberal Educational Policies. *Studies in Higher Education* 39(3), 426-440.
- Bernasconi, A. 2005. University Entrepreneurship in a Developing Country: the Case of the P. Universidad Católica de Chile. *Higher Education* 50, 247-274.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. 2004. *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bravo, S., Fernández, M. y Bernasconi, A. 2020. La educación superior chilena y sus principales desafíos de calidad en el siglo XXI. La pertinencia de la formación (378-395), en M. T. Corvera y G. Muñoz (eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Bravo, V. 2012. El movimiento estudiantil en Chile. Advertencias a un neoliberalismo maduro y latinoamericano. *Pacarina del Sur* 10 (enero-marzo).
- Brown, P., Lauder, H. y Chung, S. Y. 2018. Fractures in the Education-Economy Relationship: the End of the Skill Bias Technological Change Research Programme? *Oxford Review of Economics* 34(3), 495-515.
- Brunner, J. J. 1984. *Informe sobre el desarrollo y el estado actual del sistema universitario en Chile*. Santiago: Flacso.
- Brunner, J. J. 1986. *Material de discusión. Los problemas de la educación superior en Chile y su futuro*. Santiago: Flacso.
- Brunner, J. J. 1987. *Educación superior en Chile: Entre el Estado, el mercado y los intereses académicos*. Santiago: Flacso.

- Brunner, J. J. 2008. El sistema de educación superior en Chile. Un enfoque de economía política comparada. *Avaliação* 13(2), 451-486.
- Brunner, J. J. 2009. *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. 2015. Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte (21-107), en A. Bernasconi (ed.), *La educación superior en Chile: Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Brunner, J. J. y Flisfisch, A. 1983. *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*. Santiago: Flacso.
- Brunner, J. J., Elacqua, G., Tillet, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P. y Salazar, F. 2005. *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Casali, A. 2011. Reforma universitaria en Chile, 1967-1973. Pre-balance histórico de una experiencia frustrada. *Intus-Leger e Historia* 5(1), 81-101.
- Castro, J. 2000. *Análisis comparativo del financiamiento a la educación superior, universidades estatales y universidades privadas con aporte 1981-1989 y 1990-1998*. Santiago: Universidad de Chile.
- Cifuentes, L. 2004. El movimiento estudiantil chileno y la reforma universitaria: 1967-1973 (133-151), en R. Austin, *Intelectuales y educación superior en Chile: De la independencia a la democracia transicional. 1810-2001*. Santiago: Cesoc.
- Cohen, A. M. y Kisker, C. B. 2009. *The Shaping of American Higher Education. Emergence and Growth of the Contemporary System*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior. 2012. *Análisis y recomendaciones para el Sistema de Financiamiento Estudiantil*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Cox, C. 1989. Sistema político y educacional en los 80: Medidas propuestas y silencios (7-41), en J. E. García-Huidobro (ed.), *Escuela, calidad e igualdad*. Santiago: CIDE.
- Cox, C. 2012. Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(1), 13-42.
- De Moura, C. y Levy, D. C. 1997. *Higher Education Policy in Latin America and the Caribbean. A Strategy Paper*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.
- Díaz, S. D., Castro-Paredes, M. y Davis-Toledo, G. 2012. Visiones dominantes de la política educacional en la transición chilena hacia la democracia (1990-2010). *Journal de Políticas Educacionais* 12, 57-69.
- Dipres 2016. *Reforma a la educación superior. Financiamiento actual y proyecciones*. Santiago: Dipres.
- Donoso, A. y Dragnic, M. 2015. *Hacia la universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana. Documento de trabajo/Informes*. Buenos Aires: Clacso.
- Espinoza, O. 2016. El rol del Banco Mundial en la conformación de las políticas de educación superior en sociedades en desarrollo (15-71), en A. Fávero y G. Tauchen (comps.), *Políticas de educação superior e docência universitária: diálogos sul-sul*. Curitiba: Editora CRV.

- Fardella, C., Sisto, V. y Jiménez, F. 2015. Nosotros los académicos. Narrativas identitarias y autodefinición en la universidad actual. *Universitas Psychologica* 14(5), 1625-1636.
- Fernández, E. 2015. Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente, en A. Bernasconi (ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fernández, E., Reisz, R. y Stock, M. 2013. Entre democracia y dictadura: inclusión en la educación superior en países de Latinoamérica, Europa oriental y Europa occidental (1950-2000). *Calidad de la Educación* 38, 245-275.
- García, D., Isla, J. y Toro, J. 2006. *Los muchachos de antes. Historias de la FECH 1973-1988*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- González, L. E. 1990. La formación de técnicos superiores en los centros de formación técnica (241-303), en M. J. Lemaitre (ed.), *La educación superior en Chile: Un sistema en transición*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Kirberg, E. 1981. *Los nuevos profesionales. Educación universitaria de trabajadores. Chile. UTE, 1968-1973*. México D. F.: Universidad de Guadalajara.
- Koljatic, M., Silva, M. y Cofre, R. 2013. Achievement versus Aptitude in College Admissions: A Cautionary Note Based on Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development* 33 (2013), 106-115.
- Kremerman, M. 2007. *El desalojo de la universidad pública*. Santiago: Opech.
- Larraín, C. y Zurita, S. 2008. The New Student Loan in Chile's Higher Education. *Higher Education* 55, 683-702.
- León, J. J. 2018. *Derecho y política de la educación superior chilena. Evolución, crisis y reforma*. PhD thesis. Leiden: Leiden University.
- León, J. J. y Peñafiel, A. 2014. Educación superior en Chile: ¿Un sistema en crisis?, en J. J. Brunner y C. Villalobos (eds.), *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Magalhães, A. y Amaral, A. 2009. Mapping out Discourses on Higher Education Governance, en J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination*. United Kingdom: Taylor & Francis.
- Marginson, S. 2017. Limitations of Human Capital Theory. *Studies in Higher Education* 44, 287-301.
- Millas, J. 2012. *Idea y defensa de la universidad*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Ministerio de Educación. 1997. *Marco de política de educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Mönckeberg, M. E. 2007. *El negocio de las universidades en Chile*. Santiago: Debate.
- OECD. 2019. *Education at Glance 2019. OECD Indicators*. París: OECD.
- Orellana, V., Canales, M., Bellei, C. y Guajardo, F. 2019. Individuación y mercado educacional en Chile. *Revista Brasileira de Política e Administração Da Educação* 35(1), 141-157.
- Pérez, M. y Vallejos, M. 2013. *Universidad ¿dónde estás?: Intervención militar en la Universidad de Concepción, 1973-1976*. Tesis Profesor de Historia y Geografía, Universidad de Concepción.

- Polanyi, K. [1944] 2007. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Polenghi, S. y Bandini, G. 2016. Interview with Marc Depaepe. *Espacio, Tiempo y Educación* 3(1), 445-453.
- Reich, R. 2012. MECESUP Program in Chile. 15 Years Supporting Higher Education Quality Improvement. *Revista Harvard Review of Latin America* Fall, 32-34.
- Reich, R., Machuca, F., López, D., Prieto, J. P., Music, J., Rodríguez-Ponce, E. y Yutronic, J. 2011. Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería* 19(1), 08-18.
- Rifo, M. 2013. Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile. *Polis (Santiago)* 12(36), 223-240.
- Rifo, M. 2017. Historia de la transformación en la educación superior chilena (1973-1990). *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 19(28), 13-36.
- Rifo, M. 2020. Ideas políticas y disciplinares en la trayectoria de las universidades chilenas previa a la dictadura civil-militar. Entre la inspección de la instrucción pública y el desarrollo de las disciplinas (1810-1973). *Revista Austral de Ciencias Sociales* 38, 99-118.
- Salas, V., Gaymer, M. y Jara, R. 2019. *Estancamiento de la matrícula en educación superior. Básicamente, un fenómeno demográfico*. Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior, minuta 13.
- Salazar, J. M. 2013. *Public Policy for Higher Education in Chile: a Case Study in Quality Assurance (1990-2009)*. PhD thesis. Melbourne: The University of Melbourne.
- Salazar, J. M. y Leihy, P. 2013. El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Education Policy Analysis Archives* 21(34), 1-35.
- Salazar, J. M. 2015. Leyendo vísceras: La reforma a la educación superior chilena en perspectiva. *Cuadernos de Coyuntura* 10, Fundación Nodo XXI, 28-40.
- Salazar, J. M. y Leihy, P. 2015. La poética del mejoramiento: ¿Hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior? *Estudios Sociales* 122, 125-191.
- Salazar, J. M. y Leihy, P. 2017. El largo viaje: Los esquemas de coordinación de la educación superior chilena. *Perspectiva. Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 25, 1-29.
- Scott, P. 1995. *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: Open University Press.
- Shattock, M. 2012. *Making Policy in British Higher Education, 1945-2011*. Nueva York: Open University Press.
- Silva, B. 2015. The Student Movement in Chile 2011-2012: Rearming the Critique of Capitalism, en P. Wagner (ed.), *African, American and European Trajectories of Modernity: Past Oppression, Future Justice?* Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Trow, M. 2010. *Twentieth-Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- World Bank. 1999. *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.
- World Bank. 2010. *The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.