



Facultad de Ciencias en la Educación  
Doctorado en Políticas y Gestión Educativa

**CULTURA DOMINANTE EN LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL: ANÁLISIS  
HOLÍSTICO SOBRE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA  
1990-2020**

Tesis para optar al Grado de Doctor en Políticas y Gestión Educativa

**Julio Cesar López Núñez**

Director de tesis: Dr. Oscar Espinoza Díaz

Este trabajo forma parte del Proyecto FONDECYT N° 1200343: “Contribución de los programas e instrumentos de ayuda estudiantil a la reducción de las brechas de inequidad en las trayectorias académicas de estudiantes de universidades chilenas públicas y privadas”.

Valparaíso, Chile

2022

## **Agradecimientos**

En el presente apartado, es mi intención hacer un recorrido por el cual tuve que transitar para concretar esta investigación, el que tiene un origen formal en marzo de 2018 — inicio del programa de Doctorado en Política y Gestión Educativa de la Universidad de Playa Ancha —. Sin embargo, es necesario retroceder al año 2012 para establecer un relato que pretende, entre otras cosas, agradecer a todos aquellos que, de una u otra forma, entregaron su apoyo a esta iniciativa.

Durante el año 2010 tuve la oportunidad de desarrollar competencias en el ámbito de la gestión educativa, particularmente, como director de carrera en una institución de educación superior privada. Desde esta posición, siempre con el ánimo de perfeccionar mi labor diaria y el logro de las metas que impone un cargo como este, me propuse diseñar una estrategia que pretendía mejorar el aprendizaje en torno a los lenguajes de programación. En esta cruzada, con una visión basada en el método científico, la destacada licenciada y magíster en matemáticas, Pilar Carrasco Espinoza, me instó a valorar la relevancia que implica el seguimiento y control de dicha estrategia. Sin duda, esto despertó mi interés en torno a la reflexión de las diversas estrategias conocidas — hasta esa fecha — en torno al aprendizaje de la programación computacional.

Transcurridos algunos años, y comprendiendo que la educación, en particular la terciaria, era un espacio donde me surgían más preguntas que respuestas, tomé la decisión de iniciar mis estudios doctorales. Una opción no compatible con las responsabilidades profesionales que a esa fecha mantenía. Pese a esto, el apoyo incondicional del profesor Osman Núñez Mascayano, actualmente rector de un Centro de Formación Técnica Estatal, y que en ese entonces era mi jefe directo, me permitió tomar la decisión de explorar diversas opciones que entregaba el sistema universitario en cuanto a la formación de post grado.

No fue hasta que uno de mis primeros referentes, el reconocido profesor Dr. Francisco Ganga Contreras, me llevó a conocer las opciones que ofrecía una gran universidad, pública y regional, como lo es la Universidad de Playa Ancha. Con un programa de doctorado en política educativa, un claustro de profesores con alta productividad científica, y con vocación de universidad estatal, fueron los argumentos necesarios para emprender, en marzo de 2018, la trascendente formación doctoral.

Ahora bien, considerando las pocas opciones de estudiar a tiempo completo, debía encontrar los espacios que me permitieran, por una parte, asumir en plenitud los desafíos que implica un programa de doctorado y, por otra, no descuidar mis responsabilidades como directivo de una casa de estudio. En este contexto, tanto Ignacio Ansoleaga Bengoechea, como Jorge Camps Zeller, altas autoridades administrativas y académicas, respectivamente, de la institución de educación superior en la cual me encontraba inserto, me entregaron esa tranquilidad. Estudiar y trabajar. Pese a que luego de 12 meses transcurridos de este acontecimiento, pasé a ser un estudiante de tiempo completo, no puedo desconocer la generosidad de aquellas jefaturas que me apoyaron en el inicio de mis estudios doctorales. De igual forma, una extensa lista de personas

maravillosas pude conocer en este periodo: Alejandra, Ana María, Kristel y María Lucía, todas ellas siempre con una palabra de apoyo.

Considerando el escenario descrito, tal vez por esos problemas económicos que impactan a todo estudiante de postgrado, el apoyo incondicional de Leticia Ascencio Lara, compañera y fiel amiga, el profesor y coordinador del programa de doctorado, Dr. Luis Guzmán Palacios, y todos mis compañeros de promoción, Alejandro Astudillo Cornejo, Patricio Urrutia González, Miguel Sagredo Gallardo y Ana Robles Fernández, fueron fundamentales para perseverar y concluir esta primera etapa.

Al pasar el tiempo, finalizando los estudios regulares que imponía el programa, y pensando en mi proyecto de investigación, agradezco haber conocido al Dr. Oscar Espinoza Díaz, profesor del programa, referente y, posteriormente, director de tesis. Sin duda, un investigador que se transformó en un icono para todo lo que depara la carrera académica que deseo continuar.

En tanto, ya trabajando en la construcción de esta tesis, el desarrollo de las entrevistas, su transcripción y posterior análisis, fue un proceso donde recibí uno de los mayores apoyos. Makarena Bañares Méndez, gran profesional, incondicional y rigurosa en sus correcciones, una mujer con la cual puedo contar hasta el momento en que escribo estas líneas.

De igual importancia, este proceso investigativo me permitió reencontrarme con antiguos amigos, Álvaro Escobar Silva, sociólogo, y gran amigo desde la década de 1990, José Valenzuela, periodista e intérprete inglés-español, a quien conocí mientras estudiaba en el pregrado. Ambos profesionales que en todo momento no dudaron en apoyarme en la revisión de los textos, apoyar en los procesos reflexivos y prestar atención a pequeños detalles que había pasado por alto. Por último, y pese a solo conocernos de forma virtual, destaco la ayuda que me brindaron Anaité Moena Barrera y María Cinta Torroba Pérez, mujeres destacadas en la gramática y redacción, con una mirada crítica sobre los temas que aborda la presente investigación; la que se plasma a lo largo de todo este trabajo.

Finalmente, y con una visión que valora la descentralización y la fuerza que imponen los movimientos sociales en pro de los cambios que buscan la construcción de una sociedad más justa, considero relevante mencionar tres aspectos que logran describir el derrotero por el cual se desarrolló esta investigación.

Primero, la construcción del proyecto de tesis se inició casi en paralelo a la revuelta social de octubre de 2019, instancia que abrió paso a un proceso constituyente, que aún no finaliza, y en el cual se depositan las esperanzas para la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y libre de un modelo económico que transforma ciudadanos en consumidores.

Segundo, el periodo en que se desarrolló la totalidad de entrevistas, como también la revisión documental consideradas en el marco metodológico que guía esta investigación, fue un trabajo marcado por las restricciones que implicó la

pandemia de COVID19. Este hito, de orden global, permitió comprender la relevancia de lo público por sobre lo privado. Instante donde cada miembro de nuestra sociedad — salvo algunas excepciones — fue tratado por igual, sin importar su condición económica. Con un Estado que organizó y reguló, efectivamente, un sistema de salud.

Y tercero, por mera casualidad, la comuna de San Pedro de Atacama, en el extremo norte de nuestro país, fue el lugar donde se escribió la primera mitad de esta investigación. Una zona maravillosa, con un cielo transparente y un paisaje desértico que invitan a reflexionar sobre el impacto en la naturaleza que tiene un modelo de desarrollo primario extractivista. En tanto, la segunda mitad de esta investigación se desarrolló en la zona central, Región Metropolitana. Una ciudad que representa, en su distribución urbana, la separación de clases sociales, con un sector privilegiado económicamente, elitista y selectivo; sector en donde cada necesidad está satisfecha, incluso la educación en todos sus niveles. Este recorrido finaliza en Puerto Natales, lugar que me dio la oportunidad de finalizar con las conclusiones a las que arriba la presente investigación. Una ciudad que, ubicada en el extremo sur del país, permite pensar en país más justo e igualitario, donde el Estado debe hacerse presente con fuerza y no delegar sus obligaciones en manos de lo privado.

En líneas finales, es mi deseo dedicar este trabajo a quienes, de forma incondicional, me dieron esa fuerza que permitió llegar a esta instancia de cierre: Mí madre Norma, mi hija Francisca, mi hijo Nicolas, y mi hermana Marisol. Gracias por comprender los motivos por los cuales les robé tiempo en familia.

## **Resumen**

Una política pública efectiva requiere de un diseño integral que aborde de manera exhaustiva los problemas que afectan a la sociedad. Esto implica contar con una legislación acorde al diseño original, así como la implementación de procesos de evaluación y seguimiento a lo largo del tiempo. En el caso específico de la educación superior, una política bien concebida puede desempeñar un papel fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa, basada en los principios de justicia social e inclusión. Esto implica que el Estado debe asumir la responsabilidad de promover condiciones equitativas de acceso y oportunidades para todos los individuos. Para ello, es necesario implementar medidas que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior, así como promover la calidad y pertinencia de los programas académicos.

Bajo este marco, la presente investigación explora la influencia que ejercerían el Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre el diseño de la política de educación superior chilena de los últimos treinta años.

De esta manera, bajo la perspectiva que entrega la Teoría Crítica, esta investigación realiza un análisis crítico de la política de educación superior chilena entre 1990 y 2020. Para tal efecto, se establecen los mecanismos utilizados por estas agencias, con el fin de incidir en el desarrollo de las políticas educativas. Paralelamente, las relaciones existentes entre los gestores de la política de educación superior chilena y estas agencias se analizarán desde el enfoque de la dominación desarrollado por Max Weber.

Consecuentemente, el diseño metodológico incluye una entrevista semiestructurada a diversos gestores de la política de educación superior chilena de los últimos 30 años, entre los cuales se encuentran ministros de educación, subsecretarios y jefes de servicio de la misma cartera. Adicionalmente, se desarrolla una revisión documental de informes y orientaciones de política emanados de estas agencias internacionales, como también documentos oficiales del Estado de Chile publicados desde la reforma de 1981 al año 2020.

Las principales conclusiones de esta investigación revelan que, desde el retorno a la democracia en Chile, el Estado ha priorizado la expansión de la cobertura y el acceso a la educación superior a través de la consolidación del sector privado. Este enfoque ha mantenido un sistema operado bajo lógicas de mercado, con un Estado que carece de facultades regulatorias efectivas sobre el sistema, lo que ha resultado en el abandono financiero de las universidades públicas. Además, los discursos analizados indican una continuidad desde la reforma de 1981 y la ausencia de una política clara de educación superior.

Adicionalmente, se destaca la influencia determinante de las agencias internacionales en la configuración de la política nacional de educación superior, aprovechando su aparente conocimiento especializado y su capacidad económica para llevar a cabo proyectos en este ámbito. En consecuencia, el Estado chileno se ha limitado a implementar acciones y planes de corto plazo para abordar la coyuntura, sin abordar los problemas estructurales fundamentales del sistema universitario.

En síntesis, se argumenta que el Estado debe comprometerse con el fortalecimiento de las universidades estatales, poniendo fin a su dependencia del autofinanciamiento, para establecer la educación superior como un derecho fundamental en lugar de considerarla un producto comercializable. Estas medidas son necesarias para garantizar una educación superior de calidad y equidad en beneficio de toda la sociedad.

**Palabras clave:** Organización Internacional, Cultura Dominante, Conflicto Cultural, Política Educacional.

## **Abstract**

A public policy should consider a design that includes a broad diagnosis of the problems affecting society, with legislation in line with the original design and that considers an evaluation and follow-up over time. Based on these principles, a higher education policy would contribute to the construction of a more equitable society, characterized by social justice and inclusiveness. Within this framework, this research explores the influence of the World Bank and the Organization for Economic Cooperation and Development on the design of Chilean higher education policy over the last thirty years.

In this way, under the perspective provided by Critical Theory, this research makes a critical analysis of Chilean higher education policy between 1990 and 2020. To this end, the mechanisms used by the World Bank and the Organization for Economic Cooperation and Development to influence the development of educational policies are established. At the same time, the existing relations between the managers of Chilean higher education policy and these agencies will be analyzed from the approach of domination developed by Max Weber.

Consequently, the methodological design includes a semi-structured interview with various managers of Chilean higher education policy over the last 30 years, including ministers of education, undersecretaries and service chiefs of the same portfolio. Additionally, a documentary review of reports and policy guidelines issued by these international agencies, as well as official documents of the State of Chile published from the 1981 reform to 2020, is developed.

However, the main findings show that since the return to democracy, the actions undertaken by the Chilean State have focused on expanding coverage and access to higher education, through the consolidation of private education, in which a system operated under market logics with a State lacking effective regulatory powers over the system which resulted in the financial abandonment of public universities. Likewise, the narrative underlying the speeches evidences a continuum since the 1981 reform, as well as some of them establish the inexistence of a higher education policy.

Finally, it is possible to establish that these international agencies, based on their apparent knowledge and economic power, influence the content of national policy, as well as its implementation and control. Thus, it is concluded that the Chilean State limited itself to developing a set of actions and plans without long-term projections, focused on addressing the current situation, without addressing the underlying structural problems of higher education. In summary, it is possible to argue that the State should commit itself to strengthening state universities through the end of their self-financing, in order to establish tertiary education as a right and not a commodity.

**Keywords:** International Organizations, Dominant Cultures, Cultural Conflicts, Educational Policy

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla de contenido                                                                                            |     |
| Agradecimientos .....                                                                                         | ii  |
| Resumen.....                                                                                                  | v   |
| Abstract .....                                                                                                | vii |
| Índice de tablas.....                                                                                         | x   |
| Introducción .....                                                                                            | 1   |
| Capítulo I: Planteamiento del problema.....                                                                   | 8   |
| 1.1 Preguntas de investigación .....                                                                          | 14  |
| 1.2 Objetivos .....                                                                                           | 14  |
| 1.2.1 Objetivo General.....                                                                                   | 14  |
| 1.2.2 Objetivos Específicos .....                                                                             | 15  |
| Capítulo II: Marco Teórico .....                                                                              | 16  |
| 2.1 Antecedentes normativos y financieros.....                                                                | 16  |
| 2.1.1 El principio de subsidiariedad.....                                                                     | 18  |
| 2.1.2 Nueva Institucionalidad Universitaria 1980-1981 .....                                                   | 20  |
| 2.1.3 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) .....                                                   | 23  |
| 2.1.4 Gratuidad en Educación Superior.....                                                                    | 28  |
| 2.2 La Teoría Crítica.....                                                                                    | 35  |
| 2.3 La pedagogía crítica .....                                                                                | 38  |
| 2.4 Poder y dominación.....                                                                                   | 45  |
| Capítulo III: Marco Metodológico .....                                                                        | 53  |
| 3.1 Unidad de análisis .....                                                                                  | 54  |
| 3.2 Recolección de información .....                                                                          | 59  |
| 3.3 Procesamiento y análisis.....                                                                             | 61  |
| 3.4 Resguardo ético .....                                                                                     | 63  |
| Capítulo IV: Resultados .....                                                                                 | 65  |
| 4.1 Categorías de análisis .....                                                                              | 65  |
| 4.1.1 Rol del Estado sobre la educación superior .....                                                        | 67  |
| 4.1.1.1 Enfoque y prioridades en la definición de la política de educación superior .....                     | 68  |
| 4.1.1.2 Rol del Estado con la universidad pública .....                                                       | 75  |
| 4.1.1.3 Visión de los gobiernos y autoridades sobre la educación superior .....                               | 79  |
| 4.1.2 Influencia de los organismos internacionales en la definición de la política de educación superior..... | 83  |

|                                                                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1.2.1 Factores exógenos que influyen en el diseño e implementación de la política de educación superior.....                                                       | 84  |
| 4.1.2.2 Relación de los gestores de la política de educación superior con los organismos internacionales.....                                                        | 90  |
| 4.1.2.3 Condiciones impuestas por los organismos internacionales para concretar sus acuerdos de colaboración con el Estado chileno.....                              | 95  |
| 4.1.3 Influencia de actores e instituciones nacionales en la definición de la política de educación superior.....                                                    | 99  |
| 4.1.3.1 Factores endógenos que influyen en el diseño e implementación de la política de educación superior.....                                                      | 99  |
| 4.1.3.2 Tensiones en la relación del Mineduc y el Ministerio de Hacienda en la definición de políticas de educación superior .....                                   | 108 |
| 4.1.3.3 Percepciones de los informantes claves en torno a la construcción e implementación de la política de educación superior chilena en el periodo 1990-2020..... | 112 |
| 4.1.4 Prioridades en la política de educación superior que subyacen en los relatos de los informantes clave .....                                                    | 116 |
| 4.1.4.1 Mercado de la educación — privada — como parte de las orientaciones de políticas de acceso y cobertura .....                                                 | 116 |
| 4.1.4.2 Financiamiento de la educación superior como herramienta de regulación del sistema.....                                                                      | 123 |
| 4.1.4.3 Equidad e Igualdad en el acceso a la educación superior .....                                                                                                | 130 |
| 4.2 Discusión.....                                                                                                                                                   | 137 |
| Capítulo V: Conclusiones .....                                                                                                                                       | 151 |
| Referencias .....                                                                                                                                                    | 163 |
| Anexos .....                                                                                                                                                         | 205 |
| Anexo 1: Resumen del Gasto Público en Educación Superior de las últimas tres décadas.....                                                                            | 205 |
| Anexo 2: Listado de Universidades cerradas a marzo de 2021 .....                                                                                                     | 206 |
| Anexo 3: Detalles de informantes clave. ....                                                                                                                         | 207 |
| Anexo 4: Pauta de entrevista para informantes claves.....                                                                                                            | 208 |
| Anexo 5: Acta Consentimiento informado para informantes claves.....                                                                                                  | 211 |
| Anexo 6: Autorización del Comité Ético Científico de la UPLA.....                                                                                                    | 212 |

## Índice de tablas

|                                                                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1. Diseño metodológico de la investigación. ....                                                                                                                                               | 64  |
| Tabla 2. Dimensiones y temas que surgen del análisis documental, normativo y entrevistas con informantes claves.....                                                                                 | 66  |
| Tabla 3. Gasto público en educación y composición del sistema universitario 1980-2017 .....                                                                                                          | 69  |
| Tabla 4. Gasto público y composición del sistema de educación superior chileno (1980-2017) .....                                                                                                     | 102 |
| Tabla 5. Asignación de ayudas estudiantiles entregadas a matriculados en universidades chilenas en el periodo académico 2022. Datos se publican según el tipo de dependencia de la universidad ..... | 104 |
| Tabla 6. Composición de la matrícula en educación superior, cohorte 2022, según dependencia de establecimiento de origen.....                                                                        | 105 |
| Tabla 7. Cantidad de universidades vigentes al año 2022 por años de acreditación, según dependencia de la institución .....                                                                          | 119 |
| Tabla 8. Tasas de retención primer año cohortes 2016 a 2020 y Empleabilidad año 2019 según tipo Universidad.....                                                                                     | 127 |
| Tabla 9. Índice Gini para Chile 1987-2017.....                                                                                                                                                       | 131 |
| Tabla 10. Matrícula en educación superior cohorte 2022, según dependencia de escuela de origen del estudiante.....                                                                                   | 136 |
| Tabla 11. Resumen del Gasto Publico en Educación Superior de las últimas tres décadas. ....                                                                                                          | 205 |
| Tabla 12. Listado de Universidades cerradas a marzo de 2021 .....                                                                                                                                    | 206 |
| Tabla 13. Detalles de informantes clave. ....                                                                                                                                                        | 207 |

## Introducción

El efecto que tienen las influencias que ejercen los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la definición de políticas educativas a nivel mundial (Aboites, 2010; Grek, 2010; Blengio, 2013; Engel y Rutkowski, 2014; Patton, C., Sawicki, y Clark, 2015), se puede considerar como una acción basada en el poder económico y de conocimiento global que estos organismos presentan (Gounko y Smale, 2007; Geremias *et al.* 2018; Zabala y Librandi, 2018).

Más aun, este fenómeno se tradujo en un aumento sostenido de la privatización de la oferta, políticas públicas de financiamiento centradas en el subsidio a la demanda, disminución del protagonismo de la educación pública y un desarrollo de programas/acciones alejadas de los contextos nacionales (Espinoza, 2005, 2016; Dakowska y Harmsen, 2015). Con todo, es posible mencionar que las iniciativas emprendidas por estos organismos internacionales y sus efectos sobre la educación superior ha convocado el interés de la comunidad científica.

En efecto, la homogeneización de las políticas de educación superior en distintas esferas (*i.e.* financiamiento y privatización de la oferta) es una realidad patente en los países miembros de la Unión Europea, fenómeno atribuido al proceso de Bolonia<sup>1</sup> y la posterior creación del Espacio Europeo de Educación Superior (Prokou, 2003; Dakowska y Harmsen, 2015). Un hecho similar es posible de ilustrar en Latinoamérica, región donde se ha aplicado una política educativa alineada con las recomendaciones que promueven los organismos internacionales. Esta acción ha provocado consecuencias que van más allá de las fronteras de la educación, impactando en otros dominios de la sociedad de forma directa e indirectamente, como lo son la política y la economía. En

---

<sup>1</sup> Hacia fines de la década de 1990 se concretó en Europa la iniciativa denominada Proceso de Bolonia. Esta acción tenía por propósito la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior para el año 2010. Su principal objetivo era el establecimiento de estándares comunes para todo el espacio europeo, con el fin de propiciar las condiciones que hicieran posible la movilización de estudiantes y egresados profesionales en un contexto de globalización.

cualquier caso, los argumentos para ajustar las políticas educativas nacionales con las orientaciones que emiten estos organismos internacionales serían, entre otros, la legitimación estatal, fundamentos económicos, desarrollo de capacidades técnicas, innovación pedagógica y un nuevo estilo de gobernanza basado en la evaluación y rendición de cuentas (Acosta, 2019).

En este contexto, algunos organismos internacionales desde la mitad del siglo pasado han mostrado un interés por incidir de forma activa en la agenda educacional de países subdesarrollados (Lauglo, 1996; Bennell, 1996a; Heyneman, 1997; Heyneman, 2003; Verger y Bonal, 2011). Tal es el caso del Banco Mundial, organismo que desde 1960 centra su mirada en el sector educación.

En esta línea, establecer la influencia de los organismos internacionales sobre el desarrollo de las políticas de educación superior en Chile, particularmente en lo que respecta al acceso, cobertura y financiamiento, resulta de la mayor relevancia para los propósitos de esta tesis. Lo anterior encuentra sustento en algunas declaraciones del Banco Mundial de principios de 1990, varias de ellas para definir al BM como un organismo técnico en el ámbito de la educación. Desde esta perspectiva, lo que se ha planteado es que “en el plano internacional, el Banco Mundial es la mayor fuente de asesoramiento en materia de política educacional y de fondos externos para el sector” (Banco Mundial [BM], 1992a, p.7). En esta misma década, el Banco Mundial asume un rol asesor para apoyar a los gobiernos en la elaboración de políticas de educación superiores (Banco Mundial [BM], 1996a). Sin embargo, considerando los trabajos previos de Gounko y Smale (2007), Grek (2010), Engel y Rutkowski (2014), Dakowska y Harmsen (2015), Dobbins (2017), Geremias *et al.* (2018), Leal y Oregioni (2019), Klees *et al.* (2020), Espinoza y McGinn (2023), quienes enfocan su crítica hacia lo pernicioso que tendría la influencia que ejercen los organismos internacionales sobre la política de educación superior (tanto en forma y fondo) en diversos países, la presente investigación se centra en determinar y esclarecer los

mecanismos utilizados por estas agencias para imponer su visión en materia de educación superior. En concreto, el análisis gira en torno a los problemas que se podrían suscitar al aplicar una visión globalizante sobre la educación superior, alejada del reconocimiento de la cultura y los problemas locales que afectan a cada país.

En este orden de ideas, diversos análisis sobre las políticas impulsadas por el BM en materia de educación superior cuestionan tanto el fondo como la forma de dichas acciones (Lindblom, 1959, 1979; Simon, 1984, 1997; Klees *et al.*, 2020; Broad, 2006). Respecto a la forma, la comunidad científica logra relevar dos instantes en la historia que acompañan al BM en su cruzada por influir en el desarrollo de políticas educativas. El primer hito está marcado por los análisis sobre las tasas de retorno sobre la inversión en educación (Psacharopoulos, 1973; Levin, 1983; Windham, 1975; Psacharopoulos y Woodhall, 1985), que constatan que la metodología empleada por el BM para evaluar la “conveniencia” de sus préstamos, basada principalmente en una lógica de retorno sobre la inversión no se alinea con un análisis, centrado, principalmente, en los aportes que la educación entrega al desarrollo de una sociedad más justa (Bennell, 1996a; Lauglo, 1996).

De tal forma, considerando la participación del BM en el ámbito de la educación por más de 50 años, es posible sostener que este organismo internacional se ha posicionado como un referente en el sector educación. En tal sentido, el énfasis puesto sobre un Sistema de Gestión del Conocimiento Educativo — EKMS por sus siglas en inglés “*Education Knowledge Management System*” — (Banco Mundial [BM], 1999a), es la estrategia que utiliza el Banco Mundial para validar su conocimiento (Khanna, 2000; Denning, 1998, 2004; Haas, 1990), aludiendo a su capacidad para crear, recolectar, y difundir el conocimiento más relevante en materia de educación (Klees *et al.*, 2012).

En consecuencia, es posible reconocer que los cambios propuestos por el BM representan una continuidad de su estrategia iniciada a mitad del siglo pasado (Klees *et al.*, 2012). Se potencian las alianzas con el sector privado; pues promueven la regulación del sector para fomentar la aparición de nuevos prestadores privados, en vías de una regulación basada en la calidad de los servicios prestados (Sahlberg, 2015; Shirley, 2017).

En este marco, se desea establecer que los organismos internacionales ya mencionados asumen un rol protagónico en la definición de políticas de educación superior, incrementando sus préstamos a países en vías de desarrollo y creando las condiciones que favorezcan el cumplimiento de sus propias metas en materia educativa (Coraggio, 1995; Coraggio y Torres, 1999; Torres, 2010; Obamba, 2013; Robertson y Komljenovic, 2016; Klees *et al.*, 2020, Espinoza y McGinn, 2023).

Desde esta perspectiva, las influencias hegemónicas que ejercen los organismos internacionales sobre las acciones que emprenden los Estados logran generar una política de educación superior que no considera los contextos sociales, locales y regionales (Aboites, 2010). Por consiguiente, el modelo imperante de políticas de educación superior en Latinoamérica persiste y se reproduce, no gracias a su cercanía con las demandas sociales, sino más bien porque se trata de un modelo que resulta ser funcional, respecto de las propuestas de los organismos internacionales (Aboites, 1997).

En esta línea, investigaciones iberoamericanas sobre la influencia de los organismos internacionales en el diseño e implementación de políticas de educación superior apuntan hacia el fenómeno de la europeización de la educación, evidenciando una homogeneización de estas y centradas en las recomendaciones que entrega la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Rambla, 2013; Egido, 2015). En tanto, Espinoza y McGinn (2023) señalan cómo los programas de ajuste estructural promovidos

por el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, posteriormente por la OCDE, pese a no ser aplicados de forma explícita, continúan siendo una “moneda de cambio” para los préstamos otorgados a países en desarrollo.

En este marco, investigaciones vinculadas a países latinoamericanos dan cuenta del poder económico de los organismos internacionales y, de cómo esta característica se traduce en una herramienta de influencia que centra su objetivo en imponer su visión de mercado sobre el sector educativo (Blengio, 2013; Espinoza, 2005, 2016; Geremias *et al.*, 2018; Zabala y Librandi, 2018).

Frente a las acciones que estarían ejerciendo los organismos internacionales, esto con tal de influir en el desarrollo de políticas educativas (Gounko y Smale, 2007; Grek, 2010; Engel y Rutkowski, 2014; Dakowska y Harmsen, 2015; Dobbins, 2017; Geremias *et al.*, 2018; Leal y Oregioni, 2019), junto a la participación de expertos tecnócratas<sup>2</sup> en la definición de programas/acciones en torno a la educación superior (Silva, 2006), es factible cuestionar la existencia de mecanismos capaces de resolver los problemas de base de nuestra sociedad. En este contexto, es posible reflexionar sobre las acciones emprendidas por los Estados, las cuales sólo se limitarían al desarrollo de programas de gobierno basados en las recomendaciones formuladas por las organizaciones internacionales.

Considerando estos antecedentes, el contexto descrito permite generar investigaciones centradas en develar el poder que tendrían las agencias internacionales sobre la definición e implementación de políticas de educación

---

<sup>2</sup> David Collier (1979) define a los tecnócratas como “individuos con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, lo cual constituye el principal criterio sobre el cual ellos son elegidos para ocupar posiciones clave en el proceso de toma de decisiones o de consejería en grandes y complejas organizaciones, tanto públicas como privadas” (p. 403). No obstante, Meynaud (1968) fija su mirada en la influencia política que tendrían los tecnócratas, básicamente debido a la *expertise* en el área de políticas económicas. Con todo, más que poder político, se está en presencia de una influencia política por parte de este grupo de individuos en materia económica y de política pública (Meynaud, 1968). Ahora bien, prácticamente ningún tecnócrata se autodefine como tal, particularmente por la connotación peyorativa que tiene el rol de tecnócratas, que es usualmente asociado asociándolo a sujetos sin sensibilidad social (Silva, 2006).

superior (Patton, C., Sawicki, y Clark, 2015). En particular, esta investigación busca analizar la influencia que ejercen el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre las acciones emprendidas por los gestores de la política de educación superior chilena de los últimos 30 años. Con tal objeto, bajo el análisis crítico del discurso, la presente investigación pretende determinar los mecanismos utilizados por estos organismos internacionales y su nivel de incidencia en el diseño e implementación de políticas de educación superior en Chile durante los últimos 30 años, tanto en las áreas de acceso y cobertura, como también, en materia de financiamiento del sistema.

En síntesis, esta investigación toma como referencia los postulados de la teoría crítica (TC), la cual desarrolla una evaluación reflexiva de la sociedad, cuyo fin es revelar y desafiar las estructuras de poder (Apple, 1996; Giroux, 1986; Paulston, 1977, 1994; Popkewitz y Fendler, 1999; Gottesman, 2016). Desde esta perspectiva, la teoría crítica considera a la educación como una expresión caracterizada por sus relaciones de poder y una distribución de responsabilidades intrínsecamente ligadas a su funcionamiento cotidiano. Por tanto, no es posible pensar la educación como una institución independiente de un sistema económico basado en la propiedad privada, como lo es el sistema universitario chileno.

Al mismo tiempo, los documentos estratégicos y orientaciones de política más relevantes del BM y la OCDE, como también los discursos de los gestores de nuestra política de educación superior de los últimos 30 años, serán analizados desde los aportes que entrega el análisis crítico del discurso (ACD). De hecho, este tipo de análisis permitirá poner acento en las relaciones de dominación y subordinación que subyacen en los discursos y relatos (Fairclough, 1992; Apple, 1996). Lo anterior se refuerza en palabras de Chouliaraki y Fairclough (2022) quienes sostienen: “En particular, para referirnos nuevamente al ejemplo de cambios contemporáneos que inciden en la educación, las ideologías gerenciales aplicadas en este ámbito son construcciones discursivas que se basan en relatos

que provienen de otras prácticas que están estrechamente ligadas a los estándares economicistas” (p.27)

Finalmente, la estructura de la presente tesis se organiza de la siguiente forma: el primer capítulo está enfocado hacia la exposición de los antecedentes que estructuran la problematización que aborda este trabajo. Asimismo, este capítulo expone tanto los objetivos, como también las preguntas de investigación que guían esta tesis doctoral. El capítulo 2 tiene por objetivo describir el contexto socio político chileno de los últimos 30 años, junto al marco teórico que guía esta tesis. En tanto, el tercer capítulo se destina para el desarrollo del marco metodológico, detallando las actividades que se realizarán y cómo cada una de ellas tributa a la concreción de los tres objetivos específicos que declara esta investigación. En el capítulo 4 se presentan los análisis sobre los discursos de los gestores de la política de educación superior chilena de los últimos 30 años, como también la revisión documental sobre los textos definidos en el marco metodológico. Finalmente, el capítulo 5 detalla las conclusiones en torno a la temática central de la presente investigación. Además, se incluyen seis anexos, a saber: Tablas, Pauta de entrevista para informantes claves, Autorización del Comité Ético Científico UPLA, y Consentimiento informado para informantes claves.

## **Capítulo I: Planteamiento del problema**

Una política de educación superior debiese representar los principios y necesidades de la sociedad, características que se deben transformar en la hoja de ruta del Estado. Lo anterior, con el fin de abordar los problemas detectados y, posteriormente, solucionarlos en el corto, mediano o largo plazo (Avendaño *et al.*, 2017). En concreto, una política de educación superior debe centrar sus esfuerzos en resolver un problema público (Gutiérrez, 2016), tomando en consideración las particularidades propias de la población a la cual beneficiará.

De esta forma, una política pública de educación superior es un cúmulo de acciones que planifican e implementan los Estados, cuyo fin es impactar a los sectores de la sociedad más desposeídos y vulnerados. Todo lo anterior se resume en un único objetivo: una política pública de educación debe orientarse a la búsqueda de la justicia social y la equidad (Espinoza, 2009). Por esto, el diseño e implementación de una política pública de educación superior debe estar enfocada en su rol social, y con una mirada centrada en el bienestar humano (Shore, 2010). Con todo lo mencionado, cobra importancia cuestionar los efectos que causaría la aplicación de una política pública con origen en un proceso sin contextualización cultural, basado más bien en la influencia de algunos organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Dicho lo anterior, y evocando el mensaje presidencial de 2014, — instancia con la cual se inicia el proyecto de ley que crearía las dos últimas universidades estatales en Chile — se expresa un relato que da cuenta del rol del Estado con su Universidad. A saber: “En el Estado recae la responsabilidad principal de asegurar que la educación superior — tanto técnica y profesional como universitaria — se constituya en un derecho social de la población, asegurando calidad, acceso, permanencia y egreso sin discriminación de ningún tipo, con la sola excepción de las capacidades del estudiante” (Ministerio de Educación [MINEDUC], 2015, p.3).

No obstante, desde la reforma de 1981 es posible constatar una reducción del gasto real público en educación superior (Arriagada, 1988), una indiscriminada expansión de instituciones privadas (Orellana, 2012; Salazar y Leihy, 2013; Fleet, 2021), y una división de las universidades del Estado, estableciendo la extinción de su cobertura a nivel nacional (Pressacco y Carbone, 2010; Menéndez, 2014; Araya-Castillo *et al.*, 2016).

En este orden de ideas, diversas aproximaciones hacia el rol que debe tener el Estado con la educación superior concuerdan, a lo menos, en cuatro funciones: primero, Normativa; segundo, Financiera; tercero, Gestora del conocimiento y de la cultura; y cuarto, Supervisora y reguladora (Allard, 2000; González y Espinoza, 2011; Rodríguez, 2012). Bajo este contexto, es posible sostener que el Estado chileno, desde la reforma de 1981, ha asumido un rol pasivo al alero de las políticas neoliberales que han imperado hasta la actualidad (Nef, 2017; Ruiz, 2013; Gallegos, 2014; Gutiérrez, López y Ruiz-Schneider, 2019; Salazar y Rifo, 2020).

Señalado lo anterior, se debe considerar que el hecho de influir abre paso a la obtención de una ventaja o beneficio. En esta línea, influir debe ser entendido como un acto que surge gracias al poder que ejercen los grupos de interés, quienes buscan ejercer una presión o insinuación con tal de obtener resultados a su favor. De forma más precisa, influencia se define como una acción basada en el poder o autoridad (Real Academia Española [RAE], 2018). Por tanto, la validez de una política de educación superior basada en las influencias que ejercerían los organismos internacionales, a la luz de los antecedentes expuestos, se ve cuestionada extensamente en la literatura (Coraggio, 1995; Lauglo, 1996; Bennell, 1996a; Coraggio y Torres, 1999; Samoff y Carrol, 2003; Heyneman, 2003; Denning, 2004; Verger y Bonal, 2011; Klees *et al.*, 2012; Obamba, 2013; Klees *et al.*, 2020). Por tal razón, este cuestionamiento se basa en su distanciamiento de los problemas locales, realzando su nula posibilidad de

ser considerada como una solución a hechos locales. En consecuencia, dicho distanciamiento no permite el logro del bienestar social.

Considerando lo anterior, conocer los mecanismos utilizados por los organismos internacionales para instaurar sus agendas es un objetivo central de diversos investigadores (Gounko y Smale, 2007; Jakobi y Martens, 2007; Jakobi y Teltemann, 2011; Martens *et al.*, 2010; Grek, 2010; Morgan, 2006; Morgan y Shahjahan, 2014; Shahjahan y Madden, 2015; Shahjahan, 2016). Esto cobra relevancia a raíz de la instauración de un fenómeno rotulado como mimetización (global) de las políticas de educación superior. Así es como este fenómeno se instaura producto del uso de una matriz impulsada por los organismos internacionales (Dakowska y Harmsen, 2015; Shahjahan y Madden, 2015; Shahjahan, 2016). Particularmente, esta matriz se caracteriza por el establecimiento de mecanismos de mercado para la regulación del sistema universitario (Singh, 2014), una marcada tendencia hacia la globalización y estandarización de la educación superior (Börzel y Risse 2012 ), especial énfasis en las tendencias de privatización del sub sistema universitario (Samoff y Carrol, 2003), establecimiento de una dependencia económica hacia el Banco Mundial (Collins y Rhoads, 2010) y la generación de una cultura basada en la nueva gestión pública, esencialmente, una gestión basada en la rendición de cuentas (Tolofari, 2005).

En esta línea, la literatura sugiere que la política de educación superior ya no se genera únicamente dentro de los organismos gubernamentales, sino que también contempla una gama más amplia de asociaciones que incluyen actores locales, subnacionales, nacionales, supranacionales y globales (Engel y Rutkowski, 2014; Leal y Oregioni, 2019). Siguiendo las reflexiones de Marginson (2007), la conformación de un mercado educativo global propició una homogeneización de

la educación superior, donde los bienes públicos globales<sup>3</sup> de la educación superior son apenas visibles o entendidos.

Con todo, el poder de influencia de los organismos internacionales se fundamenta principalmente en el conocimiento que ellos exhiben, a partir de la producción de informes (nacionales e internacionales) basados en mediciones — usualmente — orientadas a evaluar eficacia, eficiencia y uso racional de recursos (Grek, 2010; Sahlberg 2015; Shirley 2017; Klees *et al.*, 2020). Así es como la aparente neutralidad y objetividad del conocimiento científico es la vía utilizada por los organismos internacionales para legitimar su accionar. Además, otra característica asociada a los organismos internacionales es su poder económico, atributo que los faculta para financiar diferentes proyectos educativos<sup>4</sup>, especialmente en países en vías de desarrollo. Por tanto, estos organismos internacionales condicionan su apoyo económico a políticas de educación superior que se ajusten a sus propios intereses. Dicho esto, una organización reconocida por esta forma de operar es el Banco Mundial (Prokou, 2003; Gounko y Smale, 2007; Espinoza, 2009; Espinoza 2016). En este contexto, destaca en el diseño de políticas de educación superior la presencia de individuos catalogados como expertos en educación, quienes operan como una comunidad monolítica y con un alto nivel de influencia sobre los gobiernos del tercer mundo (Maldonado, 2005). En esta misma línea, la comunidad científica ha desarrollado diversos

---

<sup>3</sup> Los bienes públicos en la educación superior son bienes que (1) tienen un elemento significativo de no rivalidad y/o no exclusión, y (2) son bienes que están ampliamente disponibles entre las poblaciones; y son intergeneracionales en el sentido de que satisfacen las necesidades de la generación presente sin poner en peligro a las generaciones futuras. Con ausencia de estas dos características, lo correcto es definirlos como bienes privados Marginson (2007). A ello se debe agregar que la educación superior produce múltiples y heterogéneos bienes públicos y privados. En cualquier caso, los bienes públicos se producen en el sector gubernamental o estatal. Lo más importante es que esta definición niega la posibilidad de bienes públicos globales (Kaul *et al.*, 1999).

<sup>4</sup> En el caso de Chile, uno de los proyectos de más larga duración es el programa MECESUP (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación). En sus tres versiones, cuya aplicación se inicia en 1999 y finaliza en 2016, MECESUP es un programa que el Gobierno de Chile convino con el Banco Mundial (Préstamos 4404-CH, 7317-CH y 8126-CH). Su objetivo principal fue el mejoramiento de la calidad de la educación superior, destinando un total de US\$645 millones (Redacción floja). Se financiaron más de 1000 proyectos, otorgados en forma competitiva a través del Fondo de Innovación Académica (FIAC) y por negociación institucional con Convenios de Desempeño (CD). Fuente: MINEDUC, disponible en <https://rebrand.ly/nbz2879>

estudios sobre la elaboración de políticas, sin embargo, este conocimiento es ignorado y desplazado por los gestores de la política pública (Grindle y Thomas, 1991; Taylor *et al.*, 1997; Pawson, 2002; Klees *et al.*, 2019). De esta forma, resulta sencillo comprender como el accionar del BM en materia de educación superior se basa principalmente en cuestiones ideológicas y no en la evidencia científica (Broad, 2006). Como lo señala Klees *et al.* (2020), el BM promueve desde su origen la ideología neoliberal, impulsando reformas que privilegian la privatización, poniendo énfasis en la aplicación de pruebas estandarizadas y con un marcado acento en la lógica economicista.

En este orden de ideas, los hechos ya descritos propician el establecimiento de agendas neoliberales basadas en lógicas de mercado, propias de organismos como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Leite y Genro, 2012; Engel y Rutkowski, 2014; Dobbins, 2017). Asimismo, se puede señalar que la educación superior es concebida como un bien de consumo<sup>5</sup>, operado bajo las lógicas de mercado, cuyo fin primordial sería aportar al crecimiento económico de los países (Prokou, 2003; Collins y Rhoads, 2010; Shahjahan y Madden, 2015; Robertson y Komljenovic, 2016). Lo anteriormente señalado serían las características que describen a la educación superior promovida por estos organismos internacionales, visión que es reforzada con la Teoría del Capital Humano<sup>6</sup>, como también por los análisis de las tasas de retorno<sup>7</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, es relevante mencionar que las

---

<sup>5</sup> En el marco de la inauguración de la sede de San Joaquín del Instituto Profesional DUOC-UC, en el mes de julio de 2011, el entonces presidente de la República de Chile, Sr. Sebastián Piñera Echeñique sostuvo que la educación es "un bien de consumo" y abogó por una "interconexión" entre este sector y el mundo empresarial, puesto que en la educación también hay "un componente de inversión" (EMOL, 2011).

<sup>6</sup> La teoría del capital humano forma parte de un importante enfoque económico de la educación, siendo el eje central de los análisis realizados por el Banco Mundial. Esta teoría asume como supuesto básico que el estudiante es un agente racional que busca una inversión que haga útil y económica rentable su capacidad de crecimiento. Conjuntamente, la teoría del capital humano asume la educación como una inversión sobre la productividad laboral a futuro, tanto para los individuos como para la sociedad a la que pertenecen.

<sup>7</sup> El análisis de la tasa de retorno, utilizado desde la mitad del siglo pasado como una propuesta metodológica para evaluar la inversión sobre la educación, se transforma en la principal técnica utilizada por el Banco Mundial para planificar sus orientaciones sobre políticas. En esta línea, Bowles (1969) hace su crítica a los análisis sobre las tasas de retorno en base a dos suposiciones

tasas de retorno como método de análisis se sustenta en los estudios de Leibenstein (1967), Psacharopoulos (1973, 1980) y Psacharopoulos y Patrinos (2002). No obstante, dicha perspectiva ha sido ampliamente cuestionada por Bowles (1969), Bennell (1996a, 1996b, 1996c, 1998), Lauglo (1996), Goldin (1999), Horowitz (1999), Coccoresse y Valiño (2000), Pritchett (2001), Frazis (2002), Bratsberg y Terrell (2002).

En definitiva, organismos internacionales como el BM y la OCDE son capaces de actuar más allá de las fronteras de los estados, estableciendo políticas de educación superior que van en beneficio de sus propias agendas (Kempner y Loureiro, 2002; Morgan, 2006; Gounko y Smale, 2007; Leuze, 2007; Jakobi y Martens, 2007; Jakobi 2009; Martens *et al.*, 2010; Jakobi y Teltemann, 2011; Morgan y Shahjahan, 2014; Robertson y Komljenovic, 2016; Acosta, 2019).

En esta línea argumentativa, es posible afirmar que los organismos internacionales, tales como el BM y la OCDE, influyen en el diseño e implementación de políticas de educación superior que promueven los Estados. Como consecuencia de ello, es posible sostener que las orientaciones entregadas por estos organismos internacionales se vieron plasmadas en la formulación de políticas educativas en diferentes países de Latinoamérica (Bracho, 1992; Kent, 1996; Zogaib, 1997; Espinoza, 2002, 2016; Maldonado, 2005; Acosta, 2019). Lo anterior sustentado en el nacimiento y posterior expansión de un mercado de la educación superior, con una participación protagónica de actores privados y con un desfinanciamiento del sistema universitario público. Finalmente, estas organizaciones internacionales definieron la educación superior como una herramienta útil para la producción de una clase trabajadora operaria (Anderson y Bowman, 1967; Bartholomew, 1976; Jones,

---

erróneas que caracterizan los trabajos de economistas que promueven este tipo de análisis. La primera de ellas apunta hacia la suposición de que el mercado no se puede comprender solo a través de los supuestos matemáticos que modelan los economistas. La segunda crítica se centra en que los análisis sobre las tasas de retorno no pueden ser considerados como el único o más importante elemento para la planificación de políticas.

1992; Heyneman, 1995, 1999; Heyneman, 2003; Espinoza, 2016), fomentando la cobertura y acceso al sistema de educación terciario mediante su privatización (Aboites, 1997; Espinoza, 2005; Espinoza y González, 2010; Klees *et al.*, 2020).

### **1.1 Preguntas de investigación**

Con la idea de clarificar los objetivos de esta investigación, esclarecer los hechos que forman parte del fenómeno descrito y proponer una línea de investigación, este trabajo contempla tres preguntas de investigación.

**PI<sub>1</sub>** ¿De qué forma los organismos internacionales (BM y OCDE) incidieron en el diseño e implementación de políticas de educación superior en Chile durante los últimos 30 años, tanto en las áreas de acceso y cobertura, como también, sobre el financiamiento del sistema?

**PI<sub>2</sub>** ¿En qué medida se puede identificar una relación de dominación, en concordancia con la definición de Max Weber, entre los organismos internacionales y los responsables de las políticas de educación superior durante las últimas tres décadas?

**PI<sub>3</sub>** ¿Cómo han reconocido los gestores de la política de educación superior chilena de los últimos 30 años la influencia de los organismos internacionales en el diseño de políticas relacionadas con la cobertura, el acceso y el financiamiento del sistema de educación superior chileno?

### **1.2 Objetivos**

#### **1.2.1 Objetivo General**

Determinar de qué forma las agencias internacionales han influido en el diseño e implementación de políticas de educación superior en Chile durante los últimos 30 años, tanto en los niveles de cobertura, acceso y financiamiento del sistema universitario.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

**OE<sub>1</sub>** Evaluar las tensiones y desafíos surgidos en el diseño e implementación de una política de continuidad en el sistema de educación superior en Chile durante los últimos 30 años, considerando la influencia de los organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en las áreas de acceso, cobertura y financiamiento del sistema.

**OE<sub>2</sub>** Establecer, en base a la propuesta de Max Weber y los tres tipos puros de dominación legal, la relación existente entre las orientaciones de política que formulan el BM y la OCDE y lo que exhibe la política de educación superior chilena en materia de acceso, cobertura y financiamiento durante el periodo 1990 - 2020.

**OE<sub>3</sub>** Analizar cómo se ha conceptualizado y abordado el rol del Estado respecto a la cobertura, acceso y financiamiento de la educación superior, a lo largo de los últimos treinta años, para identificar las visiones y posturas adoptadas por los gestores de la política pública en el contexto chileno.

## **Capítulo II: Marco Teórico**

Una política pública analizada desde una perspectiva crítica podrá contribuir a develar las motivaciones de los Estados para su creación y, no menos importante, a describir los efectos posteriores que estas políticas públicas tendrían sobre los sujetos a quienes impactará durante su aplicación. En esta línea, considerando la relevancia que tiene el ya citado análisis, se debe considerar que los grupos dominantes dentro de una sociedad tendrían mayor probabilidad de incidir en la definición de políticas públicas.

De esta forma, basándose en la legitimidad de las relaciones de dominación, Max Weber (1958) es enfático en señalar que la dominación podría ser descrita en tres dimensiones: primero, Designación, que se relaciona con la cuestión del reconocimiento, el hecho de ser reconocido como sujeto de dominación; segundo, Tradición, que tiene una dimensión temporal e implica que un agente que ha sido reconocido por otros será reconocido nuevamente; y, tercero, Caudillismo, que implica la posibilidad de liderazgo en el tiempo para la organización de acciones a favor de la dominación, y constituye, así, la posibilidad de convertirse en un nuevo actor dentro de la trama de relaciones.

Dado este contexto, resulta importante describir las acciones que surgen de una relación marcada por la dominación de los grupos hegemónicos, mediante el desarrollo de una actividad crítica autorreflexiva. Señalado lo anterior, el presente capítulo se enfoca en desarrollar el marco teórico que justifica el análisis crítico sobre la formulación y gestión de una política pública en materia de educación.

### **2.1 Antecedentes normativos y financieros**

Chile es un país que, entre las décadas de 1970 y 1980, vivió la última dictadura cívico militar de su historia, periodo que se inicia con el golpe militar en septiembre de 1973, una acción concertada entre las fuerzas de la Derecha política y las Fuerzas Armadas (FFAA) chilenas. En este periodo, Chile vivió grandes transformaciones en lo social, económico y cultural. El periodo posterior

(1990 al presente) estuvo marcado por cinco gobiernos de centro izquierda y dos de centro derecha, cada uno limitado a gestionar el modelo neoliberal implementado en dictadura (Garretón, 2012; Atria, 2013; Undurraga, 2014; Gaudichaud, 2015; Ruiz y Boccardo, 2015; Maillet, 2015).

En consecuencia, como producto de este modelo económico instaurado por la dictadura y posteriormente gestionado por los gobiernos democráticos, Chile transitó desde un Estado proteccionista a ser un Estado que se limitó a tener un rol protagónico en aquellas áreas donde los privados no deseaban participar. Es decir, gran parte de los derechos fundamentales pasaron a ser gestionados bajo las leyes del mercado (Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN], 1991).

En definitiva, la ideología neoliberal imperante en Chile se transforma en una visión política que atraviesa las últimas cuatro décadas y que abarca desde el régimen autoritario hasta los gobiernos democráticos que lo siguieron. Lo anterior permite señalar que el Estado chileno opera bajo una lógica basada, principalmente, en un mercado encargado de proporcionar el desarrollo económico necesario para la nueva sociedad que se construye.

Chile es un país donde el neoliberalismo se implantó de manera estricta, a tal punto que los servicios esenciales como salud, educación y vivienda son, en su mayoría, proporcionados por privados. Por esto, en Chile el sector privado ya no sólo se encarga de producir bienes y servicios, sino también de educar a los futuros ciudadanos y guiarlos dentro de una sociedad marcada por el individualismo. Producto de lo anterior, las divisiones sociales se mantienen, agudizando la inequidad social (Comblin, 2002; Ruiz y Boccardo, 2014; Harvey, 2015; Nef, 2017).

En este contexto se enmarca la presente tesis que busca determinar las motivaciones de los gestores de nuestra política de educación superior para

perpetuar un modelo implantado en dictadura. Lo anterior es relevante, toda vez que dicho modelo generó un sistema de educación superior distanciado de las demandas que la población chilena exige. Así, el presente capítulo describe el contexto que dio origen al actual sistema de educación superior.

### **2.1.1 El principio de subsidiariedad**

En cuanto a las transformaciones que vivió Chile durante el periodo de la dictadura cívico-militar, un hito relevante lo marca la publicación del libro “El ladrillo<sup>8</sup>” (1973), texto considerado como la base de la política económica y social de la dictadura militar liderada por Augusto Pinochet y que fue desarrollado por diversos economistas formados en la Escuela de Economía de Chicago, quienes, encabezados por Sergio de Castro, formaron parte de dicho gobierno.

El texto mencionado proponía un cambio radical respecto a las políticas económicas de la época, que por cierto eran promovidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>9</sup> (Cepal), las cuales se basaban en la sustitución de importaciones, control de precios, restricciones a la importación y altos aranceles. Asimismo, “El ladrillo” (1973) proponía una política económica basada en los siguientes aspectos:

---

<sup>8</sup> La génesis de El Ladrillo (1973) se encuentra en el diseño del programa económico para el candidato a la presidencia de la república (elecciones de 1970) señor Jorge Alessandri Rodríguez. En torno al Centro de Estudios Socioeconómicos (CESEC), dirigido por Emilio Sanfuentes Vergara, se inició la elaboración de dicho programa económico de gobierno. Tras el triunfo de Salvador Allende Gossens en las elecciones de 1970, a inicios de 1973 se reúnen, nuevamente, Emilio Sanfuentes, Sergio de Castro, Pablo Baraona, Manuel Cruzat, Sergio Undurraga, Juan Braun, Rodrigo Mujica, Álvaro Bardon, Juan Carlos Méndez, Juan Villarzu, José Luis Zavala, Andrés Sanfuentes, José Luis Federici, Ernesto Silva, Enrique Tassara, Julio Vildosola y Jaime Guzmán Errazuriz, con tal de elaborar el programa de desarrollo económico del régimen militar. En consecuencia, las ideas plasmadas en el programa de desarrollo económico, las cuales fueron expuestas en octubre de 1973 por el ministro de Hacienda de la dictadura del General Pinochet, Contraalmirante Lorenzo Gotuzzo, serían mecanografiadas en las oficinas de Calle Nataniel Cox, dando cuerpo al texto reconocido bajo el rótulo de “El Ladrillo”. El texto fue liberado de forma pública por primera vez en 1992. Disponible en <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0032306.pdf>

<sup>9</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región.

- Liberación de precios internos.
- Disminución del sector público.
- Financiamiento al sector fiscal y las empresas públicas.
- Establecimiento de un tipo de cambio realista.
- Disminución de los aranceles externos.
- Formación de un mercado de capitales.
- Modernización de la agricultura.
- Apertura del mercado de tierras.
- Establecimiento de una política de descentralizaciones comercial, monetaria, fiscal y tributaria.
- Previsión y seguridad social.

A su vez, la educación superior (técnica y profesional) se visualiza como un beneficio directo a quienes acceden a ella, por ello, no es considerada como una obligación del Estado. En esta línea, la educación superior no debería estar sujeta a gratuidad ni a ningún tipo de subsidio estatal, menos aun considerando que a ella accederían “principalmente los grupos de mayor poder económico” (“El Ladrillo”, 1973, p.146)

Sin duda, el modelo propuesto por “El ladrillo” es lo que hoy, con algunos ajustes, podemos observar como modelo económico y social imperante en Chile. De igual forma, las propuestas descritas en torno a la educación superior se mantienen. El hecho de considerar que “cobrar el valor real de la educación superior a los educandos tendría grandes ventajas”, llevó a sostener que las universidades autofinanciadas “lograrían aumentar su capacidad y la calidad de la enseñanza impartida”. En consecuencia, se establece un sistema que transforma la educación en un bien de consumo y que opera bajo las lógicas del mercado. Bajo ese modelo, y con la activa participación del sector privado se produce la masificación de la educación superior desde comienzos de los años 90 (Fleet, 2021).

En esta línea, y acorde con la visión de un Estado subsidiario, en “El Ladrillo” se propone la instalación de un sistema de créditos y becas para aquellos estudiantes que tengan las capacidades para ingresar a la educación superior y que no posean los medios económicos para asumir dicho costo. Esta medida, basada en que la educación superior entrega beneficios directos al educando (altas tasas de retorno privado), propone que el sistema de préstamos se otorgaría bajo las siguientes condiciones: “Los prestamos se otorgaran en forma general para financiar el 70% u 80% del costo directo de educación y las becas se otorgaran en forma calificada para los sectores de menor ingreso” (“El Ladrillo”, 1973, p.148). De esta manera, queda de manifiesto que la educación superior no es considerada como un bien público, transformándose en un bien posible de ser privatizado, y manejado por el mercado como cualquier otro bien de consumo (Nef, 2017)

A partir de lo expuesto, la Constitución de 1980 consagra al Estado chileno como un estado subsidiario, donde el sector privado tiene una participación casi total en todas las esferas, incluida la educación. Es decir, el sector privado ya no sólo se encarga de producir bienes y servicios, sino también de educar a los futuros ciudadanos y orientarlos sobre su actuar dentro de una sociedad marcada por el individualismo. Por tanto, era esperable que la dictadura del general Pinochet asumiera el principio de subsidiaridad basado en una orientación hacia la privatización de casi todas las áreas de la política social (Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN], 1991).

### **2.1.2 Nueva Institucionalidad Universitaria 1980-1981**

Entre 1973 y 1980, Chile vivió grandes transformaciones, en lo social, económico y cultural. En este sentido, el golpe militar no sólo fue visto por la sociedad chilena como una acción política y militar, más bien se consideró una transformación en diversas dimensiones, como la cultura visual, sonora y espacial (Errázuriz, 2010). En definitiva, la dictadura del general Pinochet no sólo fue explícita en el uso de la fuerza (dejando a su haber muertes, torturas, exilio y detenidos

desaparecidos), sino que, además, se valió de una serie de actos simbólicos<sup>10</sup> que daban cuenta del dominio y ejercicio exclusivo del poder.

En este clima de reformas profundas, delegando en los privados la mayor parte de las obligaciones del Estado, el actual sistema de educación superior chileno encuentra su origen en la reforma<sup>11</sup> a la institucionalidad del sistema de educación superior, que despojó a la Universidad de Chile de todas sus sedes regionales, al igual que en el caso de la Universidad Técnica del Estado (actualmente Universidad de Santiago); mandató a las universidades estatales a autofinanciarse e integró al sistema a nuevas universidades privadas, aunque prohibió el lucro (Consejo de Rectores Universidades Chilenas [CRUCH], 1981).

Bajo el supuesto de que el sector privado es más eficiente que el público y poniendo énfasis en el individualismo como la vía para lograr la movilidad social (Gutiérrez *et al.*, 2019), el Estado permitió operar libremente a las instituciones de educación superior privadas, apoyándolas en su financiamiento, tanto o más que a las propias Universidades del Estado. Estos principios se consolidaron de tal manera que, transcurridos más de treinta años de gobiernos democráticos, la educación superior en Chile continúa bajo la misma lógica, promoviendo la expansión de la educación privada y con un financiamiento público escuálido que va en detrimento de las instituciones terciarias de carácter estatal (Salazar y Leihy, 2013; Orellana, 2012).

---

<sup>10</sup>Harry Pross (1980) es enfático en señalar que “el ejercicio del poder y el poder mismo no se fundamentan únicamente en la violencia, sino que encuentran la raíz misma de su existencia en la dominación a través de signos y símbolos. Incluso la misma violencia tiende a manifestarse en forma cada vez más acentuada como violencia simbólica”.

<sup>11</sup>La nueva institucionalidad universitaria se gesta a partir de la Constitución política de la república de 1980, carta magna que desarrolla los principios de derecho a la educación y libertad de enseñanza. En esta línea, la citada reforma (1980-1981) transforma el sistema de educación superior universitaria mediante los Decretos con Fuerza de Ley N°1,2,3,4 y 5, promulgados entre el 30 de diciembre de 1980 y el 5 de febrero de 1981. Previo a esta reforma, Chile contaba con 8 universidades en el país, dos de ellas estatales y las otras 6 privadas con subvención estatal (Consejo de Rectores Universidades Chilenas [CRUCH], 1981).

Por consiguiente, las reglas del mercado aplicadas a la educación superior no solamente produjeron dificultades financieras en las universidades dependientes del Estado, sino que las afectaron en múltiples ámbitos. Así es como, tanto Oliva (2008), Espinoza y González (2016), Nef (2017) y Pizarro (2020) señalan que los ámbitos en que se vieron afectadas las universidades del Estado son:

- Inequidad en el ingreso y permanencia de los estudiantes, considerando los costos de los aranceles que este sistema conllevaba.
- Endeudamiento incurrido, producto de la asociación entre créditos universitarios y la banca.
- Segregación social, producto de un sistema terciario en que la calidad iba de la mano de altos costos en matrícula.

Otra derivación de la reforma universitaria de 1981 fue la incorporación del lucro solapado, que resquebrajó el sentido social de la educación. La anterior situación fue producto de la baja de la calidad de las instituciones, hecho que consolidó un mercado de instituciones de excelencia para la elite y de otras de baja calidad para la mayoría de la población (Moya y Hernández, 2014; Rivera y Guevara, 2017; Villalobos *et al.*, 2020).

En síntesis, la nueva legislación de 1981 logró un cambio radical en la estructura del sistema de educación superior chileno (Pressacco y Carbone, 2010; Menéndez, 2014; Araya-Castillo *et al.*, 2016), pasando desde un sistema caracterizado por un Estado que ejercía un rol coordinador a uno donde el mercado se autorregula (Brunner, 2005; Pressacco y Carbone, 2010; Thieme *et al.*, 2012). Como consecuencia de lo anterior, esta legislación de 1981 allanó el camino para la participación de privados, trasladando el costo de la educación a los propios estudiantes y sus familias (Jarpa-Arriagada y Rodríguez-Garcés, 2017).

### **2.1.3 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)**

Lo que antecede a la Ley Orgánica de Constitucional de Enseñanza<sup>12</sup> (LOCE), que se promulga a solo un día previo a la llegada del régimen democrático en Chile, es un sistema universitario que en lo declarativo, según lo dispuesto en el art. 15 del DFL N°1 (Mineduc, 1980), prohibía el lucro. Además, el art. 5 de la misma normativa, permitía integrar al sistema de educación terciaria nuevas universidades privadas. Esta reforma de inicio de la década de 1980 creó un sistema de educación superior altamente atomizado y autofinanciado, estableciendo el despojo y atomización de las universidades estatales, y, según lo consignado en el DFL N°2 (Mineduc, 1980), permitiendo la creación de nuevas universidades a partir de la división de aquellas de carácter nacional. Mientras que para su financiamiento, el DFL N°4 (Mineduc, 1981) ordenó la medida de autofinanciamiento, desvinculando la responsabilidad estatal en esta tarea.

Bajo el supuesto que el sector privado es más eficiente que el público (Espinoza y González, 2016) y que el individualismo es una clave del éxito (Colussi, 2018), el Estado permitió operar libremente a las instituciones de educación superior privadas, con programas de financiamiento similares a las universidades estatales (Consortio de Universidades Estatales [CUE], 2009) y con un sistema regulatorio laxo (Fernandez, 2014).

Con la llegada de la democracia y la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en 1990, el sistema universitario chileno mantuvo las bases creadas en el periodo del régimen militar. Estos principios se consolidaron de tal manera que, transcurridos casi treinta años de gobiernos democráticos, la educación superior en Chile continuó bajo el mismo predicamento propuesto por la normativa de 1980-1981, operando según las lógicas del mercado (Ruiz, 2013; Gallegos, 2014; Salazar y Rifo, 2020);

---

<sup>12</sup> La Ley General de Educación fue el primer paso para dismantelar la LOCE. De esta forma, en 2009 es promulgada la LGE. Pese a lograr el fin de la LOCE, la presión por llegar a los acuerdos políticos que hicieran factible la aprobación de la LGE, los esfuerzos se concentraron en la educación escolar, dejando fuera a la educación superior. De esta forma, los temas relacionados con educación terciaria se mantuvieron de forma intacta respecto a lo mencionado en la LOCE.

entregando recursos públicos a instituciones privadas (Levy, 1995; Ruiz y Boccardo, 2014); y, manteniendo el régimen de auto financiamiento de las universidades del Estado (García, 2007; Espinoza y González, 2016).

La continuidad entre el periodo de la década del 1980 y la LOCE se observa en distintas dimensiones. El aporte fiscal a las universidades, para el año 1985, llegaría al 50% de lo entregado en el año 1980 (Consejo de Rectores Universidades Chilenas [CRUCH], 1981). Por esta razón, no es extraño que el art. 3 de la LOCE (Mineduc, 1990) establezca que el deber del Estado se restringe al financiamiento de la educación básica, abandonando su responsabilidad con la educación terciaria. La lógica fue permitir que los privados tuvieran una mayor participación en el sistema de educación superior. En consecuencia, la reforma de 1981 transforma sustancialmente el sistema universitario a partir de 1986. Anterior a esta fecha, solo se habían creado tres nuevas universidades (Universidad Diego Portales, Universidad Gabriela Mistral y la Universidad Central); sin embargo, a partir de 1990 la cantidad de nuevas universidades llegaría a un total de 20 y a 45 para el año 1994 (Campbell, 1997). Esta expansión, principalmente a cargo de sostenedores privados, fue acompañada de un aumento del gasto público en educación. Así fue como el gasto público — en educación — paso del 2,25% del PIB en 1990 a 5,43% en el año 2018 (Banco Mundial [BM], 2022a). No obstante, el gasto en educación superior no tuvo la misma tasa de crecimiento<sup>13</sup> (Banco Mundial [BM], 2022b). Particularmente, los últimos 30 años se caracterizan por un leve aumento (menos de un punto porcentual del PIB) del gasto público en educación superior, aumento que aún no logra equiparar al gasto público en educación terciaria exhibido antes de la reforma de 1981 (ver más detalles en Anexo 1).

---

<sup>13</sup> Según los datos publicados por el Banco Mundial, el gasto público en educación superior paso de 20,15% en 1990 a 25,15% en 2017 del gasto total del Gobierno en educación. Este porcentaje del gasto total en educación incluye el gasto del Gobierno en instituciones educativas (públicas y privadas), administración educativa y subsidios para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas). Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GB.ZS?locations=CL>

Bajo este escenario, resulta comprensible el hecho de que la educación superior experimentara una crisis. En efecto, hacia fines de la década de 1990 diversos proyectos educativos fracasaron (más detalles en Anexo 2), aquejados principalmente por problemas financieros, baja calidad en los procesos formativos y caracterizados por una gestión que solo buscaba el lucro de sus controladores (Aiquel *et al.*, 2020).

Esta crisis, plasmada en las 21 universidades que perdieron el reconocimiento oficial hasta el año 2021, podría ser catalogada como un hecho predecible. En este contexto, el art. 3 de la LOCE (Mineduc, 1990) establece que el deber del Estado se restringe al financiamiento de la educación básica, abandonando su responsabilidad con la educación terciaria (Bernasconi, 2004). La lógica fue otorgar una mayor participación a los privados en el sistema de educación superior. De igual forma, el art. 45 de la LOCE (Mineduc, 1990) es laxo en cuanto a los requisitos para la creación de nuevas Universidades. Este se limita a señalar que las nuevas instituciones de educación superior se deberán constituir por escritura pública, la cual debe contener el acta de constitución de la entidad y los estatutos por los cuales debían de regirse. A simple vista, tal y como lo expresa Celis (Consortio de Universidades Estatales [CUE], 2021), ello representa una regulación más sencilla que la impuesta incluso para abrir un club deportivo.

Por tal razón, tener instituciones de educación superior creadas y operadas como cualquier otro bien de consumo, llevó a que padres y estudiantes, frente al incumplimiento de una educación de calidad, vieran en la judicialización<sup>14</sup> una opción para manifestar su descontento respecto a la calidad del “servicio contratado”.

---

<sup>14</sup> León (2014), en su texto titulado *¿Judicialización de la educación?*, aclara con fuerza que la voz “judicialización” debe ser comprendida como una “mera descripción de un fenómeno social consistente en que nuevos derechos o nuevas dimensiones de la vida social que inciden en un derecho; el cual las personas estiman vulnerados no solo por parte de los poderes públicos, sino también por organizaciones y empresas privadas que ejercen poder normativo; impulsando a las personas a recurrir a la justicia para obtener protección y asegurar la equidad en la relación jurídica”

Así fue como, hasta el año 2018<sup>15</sup>, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) fue la entidad que mediaba en los conflictos existentes entre estudiantes y universidades. Por tal razón, no sorprendería la declaración del presidente Sebastián Piñera en el año 2011, quien manifestó que la educación es un bien de consumo, que opera bajo las lógicas de mercado, y que los proyectos educativos privados deben ser visto como un componente de inversión (UPI Chile, 2011).

En tanto, el aumento de la cobertura y acceso a la educación superior, mediante diversos proyectos educativos privados, fue visible desde el retorno a la democracia, pasando de una matrícula de 249.000 estudiantes en 1990 a más de 1.200.000 en 2022 (Consejo Nacional de Educación [CNED], 2022). En esta línea, es posible evidenciar que uno de los principios que subyacen en la LOCE es la libertad de enseñanza. Principio ajustado al numeral 11 del artículo 19 de la constitución política vigente. Así fue como la LOCE se encargó de enfatizar que la libertad de enseñanza, expresamente descrita en el Artículo 19, numeral 11 de la Constitución Política de Chile (1980) se asocia con la posibilidad de que privados pudieran crear proyectos educativos (Cajamarca, 2018). Ciertamente, este principio permitió el crecimiento del sector privado en la educación superior. Asimismo, la libertad de académica desarrollada en el art. 76 de la LOCE (Mineduc, 1990) enfatiza la posibilidad de funcionamiento de las universidades privadas, estableciendo que la educación superior se debe ajustar a la verdad y los métodos de la ciencia; no obstante, en los art.6 y art.77 de la referida ley, se prohíbe cualquier tipo de enseñanza que se ajuste a una visión político partidista (Mineduc, 1990).

---

<sup>15</sup> La Superintendencia de Educación Superior (SES) es un organismo descentralizado, creado en 2018 por la Ley de Educación Superior (Ley 21091), cuya misión es fiscalizar a las universidades, Centros de formación técnica e Institutos profesionales chilenos en el cumplimiento de la normativa vigente. Así es como la SES está dotada de facultades y atribuciones específicas para fiscalizar y sancionar los incumplimientos legales. Además, este organismo debe poner sus resoluciones a disposición de la ciudadanía, con tal de dar transparencia a sus resoluciones.

En síntesis, y considerando algunos de los ejes rectores de la LOCE y sus implicancias sobre el sistema de educación superior, se destaca el hecho de que debieron transcurrir casi 30 años de gobiernos democráticos para lograr un nuevo marco legal. En efecto, en el año 2018 fue aprobada la Ley 21.091 de Educación Superior<sup>16</sup> (Mineduc, 2018). Dicho cuerpo normativo fue producto de las presiones ejercidas por el movimiento estudiantil de 2011. En aquella ocasión confluyeron estudiantes pertenecientes a instituciones públicas y privadas, con una demanda que en palabras de Nicolas Fleet (2011) se centraba en “recuperar el rol activo del Estado en la definición del contenido y en la provisión de la educación pública y gratuita” (p.3). Aún más, las demandas del movimiento estudiantil de 2011 tuvieron un carácter amplio (Roco, 2005; Fleet, 2011, Muñoz, 2011; Reyes y Vallejo 2013), no exclusivamente sectorial, originadas por las consecuencias que significaron las modificaciones al sistema de financiamiento universitario. Así fue como, el traspaso de los créditos universitarios a la banca privada detonó algo que va más allá del financiamiento a la educación superior. En resumen, el principal componente de las demandas estudiantiles de 2011 sería el hecho de establecer que una de las principales funciones del Estado<sup>17</sup> es la educación (Rubilar, 2011).

---

<sup>16</sup> En el año 2018 fue promulgada La Ley 21.091 consagra la creación de una Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior. De igual manera, se establece la creación de un sistema obligatorio de acreditación institucional. Además, se crea un nuevo sistema de acceso único a la educación superior, el cual dejaría de ser administrado por el CRUCH, pasando a un nuevo comité técnico. A lo anterior, se adiciona el principio de gratuidad universal en educación superior y el apoyo a la educación superior técnica profesional. En este marco, la nueva Ley de Educación Superior es complementada con la promulgación de la Ley de Universidades Estatales (Ley 21.094, Mineduc, 2018). Con este nuevo marco jurídico se pretendía que las Universidades del Estado pudiesen fortalecer sus estándares de calidad académica y de gestión institucional, como también fortalecer su rol en el desarrollo integral del país.

<sup>17</sup> En junio de 2011, la Confederación de Estudiantes de Chile desarrollo un petitorio que incluía entre otras exigencias “1. La Educación garantizada constitucionalmente como Derecho Social. 2. Garantizar aportes basales de libre disposición a las universidades del Consejo de Rectores. 3. Eliminación de la banca privada en el financiamiento de la educación. 4. Fin efectivo al lucro en todo el sistema de educación chilena. 5. Generar nuevas formas de acceso para la Educación Superior. 6. Garantizar que las instituciones educacionales provean de educación de calidad. 7. Eliminar todas las trabas legales que prohíben la organización y participación de los distintos estamentos inmersos en el sistema educativo. 8. Creación de una red técnica estatal en todos sus niveles. 9. Creación de una carrera docente. 10. Desmunicipalización efectiva de la Educación Básica y Secundaria, creando un nuevo sistema de Educación Pública que dependa

Así, la crítica hacia la mercantilización de la educación (Fleet, 2011; Verger y Bonal, 2011; Ruiz y Boccardo, 2014; Klees *et al.*, 2020), la consolidación de los esquemas de *vouchers*<sup>18</sup> (subsidios a la demanda) (Espinoza y González, 2016; Gutiérrez, López y Ruiz-Schneider, 2019) y los abusos en torno a las deudas asociadas al pago de préstamos que vivieron estudiantes “beneficiarios” del Crédito con Aval del Estado<sup>19</sup> (Congreso Nacional, 2022) lograron articular la demanda estudiantil bajo el rótulo de “Educación pública gratuita y de calidad”.

#### 2.1.4 Gratuidad en Educación Superior

La gratuidad en el sistema terciario fue parte del programa de gobierno que planteaba la candidata Michelle Bachelet Jeria en la campaña de 2014. En el marco de dicho programa de gobierno, las ideas centrales de la propuesta de gratuidad se resumían en que “la educación superior debe ser un derecho social efectivo” (Bachelet, 2013, p.20). Aparentemente, esta promesa de campaña toma como referencia lo señalado por Edward J. Power (1982), quien plantea que si la educación es considerada como un derecho social, toda persona en la sociedad

---

finalmente del Ministerio de Educación (descentralizado). 11. Término del financiamiento compartido. 12. Garantizar derechos educativos y lingüísticos de los pueblos originarios presentes en el convenio 169 OIT y en la ley 19.253”. Disponible en: [http://ubiobio.cl/miweb/webfile/media/285/Petitorio\\_CONFECHE\\_25junio.pdf](http://ubiobio.cl/miweb/webfile/media/285/Petitorio_CONFECHE_25junio.pdf)

<sup>18</sup> La idea de los *Vouchers* (*Choice System*) nace con las propuestas de Milton Friedman (Levin, 1968) para afrontar las dificultades que subyacían al sistema de asignación escolar en EE. UU. (Chubb y Moe, 1990). Así, para la concepción económica neoliberal, el sistema de *vouchers* beneficiaría la competencia y libertad de elección dentro del sistema escolar norteamericano. En concreto, los *vouchers* se deben entender como el subsidio que entrega a los estudiantes y que pueden ser utilizados en cualquier institución del sistema universitario chileno.

<sup>19</sup> La Ley N° 20027 de 2005 o Ley CAE (Crédito con Aval del Estado) es un mecanismo de apoyo financiero inserto dentro de la política de financiamiento de la educación superior chilena. Este mecanismo está orientado a estudiantes de educación superior que cumplan con criterios de mérito académico y necesidades económicas. Así, el crédito con aval del estado es un crédito de amortización fija, o un crédito convencional tipo hipoteca. La tasa de interés de este crédito se fijaría una vez por año. En tanto, para el inicio de este apoyo financiero, la tasa de interés sería de un 5.74%. En tanto, la duración del crédito dependería del tipo de carrera (Licenciatura, Título Profesional, Título técnico), pero todos consideraban un periodo de gracia entre el egreso y el inicio del pago del crédito. A todo lo ya señalado y, como una señal que la educación opera bajo las lógicas del mercado, este tipo de crédito consideraba un impuesto de timbres y estampilla (hasta un 0.6%) sobre el monto total del crédito.

tendría derecho a la igualdad de oportunidades educativas; si existen obstáculos a esta oportunidad, financieros en este caso, ellos deben ser eliminados.

Sin embargo, la propuesta de gratuidad en educación superior solo comenzaría a concretarse a partir del año 2016. Bajo esta perspectiva, el inicio de la gratuidad puede ser catalogado como una “marcha blanca” del nuevo sistema de financiamiento de la educación superior (Figueroa, 2015). El financiamiento de la gratuidad en educación superior en 2016 se concretó por la vía de glosa presupuestaria, considerando requisitos tanto para estudiantes (pertenecientes a los primeros cinco deciles) como también para las instituciones elegibles (Ministerio de Hacienda, 2015). Particularmente, las instituciones de educación superior que podrían optar a la gratuidad serían aquellas que pertenecieran al Consejo de Rectores, con un mínimo de cuatro años de acreditación y dos requisitos que aseguren que no lucran: primero, que estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro y, segundo, que consideren en sus estatutos la participación de estudiantes y personal no académico, con derecho a voz o a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución (Ministerio de Hacienda, 2015).

Dado este escenario, el caso chileno — en materia de gratuidad en educación superior — es un caso peculiar. En esta línea, la particularidad de esta política de financiamiento de la educación superior radica en su distanciamiento con los principales modelos de gratuidad existentes en otros países (de Gayardon, 2019; Lloyd, 2019). Con todo, y considerando la definición propuesta por de Gayardon (2018) para señalar que un sistema de educación superior gratuito es aquel que ofrece la posibilidad de que estudiantes de pregrado asistan a una institución pública de educación superior sin pagar tasas de matrícula y arancel, el caso chileno dista, por lejos, de dicha definición. Primero, el régimen de gratuidad instaurado en Chile no hace una distinción entre instituciones públicas y privadas, más bien se sigue con una lógica de subsidio a la demanda. Segundo, la gratuidad en Chile no es universal y se focaliza en los estudiantes asociados a

los quintiles de menores ingresos. Tercero, la gratuidad se reconoce como un “beneficio” (Chile Atiende, 2022), lo que implica relegar o negar su carácter de derecho.

Bajo esta perspectiva, es primordial señalar que las instituciones públicas de educación superior, a nivel mundial, que no cobran tasas de matrícula y arancel, se encontraban presentes en 48 países hasta el año 2010 (Johnstone y Marcucci, 2010), pasando a 50 en 2013 (Marcucci, 2013), 79 en 2017 (World Policy Analysis Center, 2017) y 81 en 2018 (de Gayardon, 2017).

En cualquier caso, la gratuidad en educación superior, según Johnstone y Marcucci (2010), como también Marcucci y Usher (2012), es implementada de tres formas<sup>20</sup>. A saber: establecimiento de tarifas no arancelarias, sistemas de doble vía y restricción del número de vacantes totalmente subsidiadas. En este marco, es posible sostener que los sistemas de educación terciaria afectos a gratuidad — en alguna de sus formas — se basan en diversos argumentos. Así es como los países nórdicos aluden a su tradición de ser definidos como un Estado de bienestar (West, 2013), otros basados en su pasado comunista (Johnstone y Marcucci, 2010), y, por último, algunos países de África oriental se basan en su visión socialista-marxista (Johnstone y Marcucci, 2010). En el caso de América Latina, la gratuidad en educación superior se asocia a una visión basada en que la educación es un derecho social, junto a la desconfianza en el sector privado (Adrian, 1983).

En este contexto, las diferentes formas en que se implementa la gratuidad a nivel mundial operan, exclusivamente, sobre el sistema de educación pública. En este

---

<sup>20</sup> Paredes (2014) da cuenta de la existencia de tres modelos de financiamiento para la educación superior. Así es como la educación gratuita se reconoce por un tipo de financiamiento basado en impuestos generales. A lo anterior, otros dos tipos de financiamiento son aquellos basados en el pago de los beneficiarios y los sistemas mixtos (dual *track*). En esta misma línea, Higher Education Strategy Associates (Marcucci y Usher, 2011) también hace referencia a la temporalidad del pago para establecer su propia clasificación. A saber: 1. Aranceles por adelantado; 2. Aranceles diferidos; 3. Aranceles nominales o gratuidad; y 4. Aranceles dual *track*.

contexto, es necesario señalar que solo unos pocos países exhiben un sistema de educación superior público totalmente gratuita. Particularmente, este selecto grupo de países lo componen Finlandia, Noruega, Argentina y Cuba (de Gayardon, 2017).

Con estos antecedentes, es posible sostener que el caso chileno llama la atención, puesto que todo el proceso estuvo cargado de obstáculos (desde que se gestó hasta su implementación). Específicamente, luego de la presentación del proyecto de gratuidad impulsado por el gobierno de la presidenta Bachelet, a finales de 2015 (Mineduc, 2015), parlamentarios de oposición ingresan una reclamación al Tribunal Constitucional, con el fin de declarar inconstitucional la glosa presupuestaria que permitía el inicio de la gratuidad en 2016 (Fundación Jaime Guzmán, 2015). Esta reclamación se sustentaba en la discriminación potencial que afectaría a los estudiantes que tomaran la decisión de matricularse en instituciones que no estarían dentro de aquellas elegibles para adscribir a la gratuidad. Considerando este recurso, el Tribunal Constitucional determinó que la gratuidad era “arbitraria y discriminatoria”, fallo que se sustentaba en los requisitos de acreditación, lucro y democracia que debían cumplir las instituciones de educación superior (Fundación Jaime Guzmán, 2015).

Frente a los hechos consumados, el revés que implicó el fallo del Tribunal Constitucional para el inicio de la gratuidad en la educación superior obligó al gobierno de la presidenta Bachelet a buscar una salida para su proyecto de gratuidad. Con tal propósito, el gobierno decidió reponer la gratuidad mediante una ley corta<sup>21</sup> (Congreso Nacional, 2015). Esta estrategia, luego de llegar a un acuerdo con parlamentarios de oposición — y también algunos congresistas de gobierno — ampliaría la cobertura de gratuidad, logrando que ingresaran como instituciones elegibles las universidades estatales (de forma automática) y las privadas, incluidas las del Consejo de Rectores, que cumplan con 4 años de

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la jerga político-legislativa, una “ley corta” es un mensaje o iniciativa legislativa de rápida tramitación gracias a un acuerdo previo y consensuado entre las fuerzas políticas del Congreso Nacional.

acreditación y sin fines de lucro (pese a que la prohibición de lucro era algo que ya se encontraba en la LOCE). Por tal razón, esta política de financiamiento público a instituciones privadas se convertiría en un caso atípico, y que por lo demás, reafirmaría una vez más el rol subsidiario del Estado chileno.

En tanto, los estudiantes de Institutos Profesionales (IP<sup>22</sup>) y Centros de Formación Técnica (CFT<sup>23</sup>), ambos tipos de instituciones que por ley no tienen el impedimento de lucrar, quedaron fuera de la gratuidad, pero con la posibilidad de acceder a una beca que podría cubrir hasta 900 mil pesos del arancel (Perez, 2015). Así, las ideas que giran en torno a la entrega de recursos públicos a instituciones privadas no sufrirían modificación alguna durante el inicio de la gratuidad en educación superior.

En cualquier caso, la "marcha blanca" de la gratuidad en educación superior en Chile solo sería posible mediante la Ley de Presupuesto. Precisamente, la Ley 20.890 (Ministerio de Hacienda, 2015) se trata de una modificación a la partida número nueve de la Ley de Presupuesto del sector público, instancia donde se da curso a fórmulas de gratuidad en educación superior<sup>24</sup>. Particularmente, esta modificación a la Ley de Presupuesto establece que el Estado pagará los aranceles de los estudiantes beneficiarios de la gratuidad durante los años que dure la carrera a la que ingresen, sin considerar los años de extensión de las mismas producto de la repetición de cursos. Por tanto, este financiamiento dependerá de la duración formal de las diferentes carreras. El estudiante debe postular al beneficio solamente una vez y renovarlo año a año automáticamente,

---

<sup>22</sup> Los Institutos Profesionales (IP) son instituciones de educación superior chilena que pueden impartir carreras profesionales y técnicas. Su diferencia con las Universidades Chilenas es su imposibilidad de entregar grados académicos.

<sup>23</sup> Los Centros de Formación Técnica (CFT) son instituciones privadas nacidas en 1981 en el marco de la reforma de la educación superior, cuya misión es la formación técnica vía la impartición de carreras que tienen una duración máxima de cinco semestres.

<sup>24</sup> Antes de las reformas de Pinochet los mecanismos de financiamiento de las universidades estatales en Chile eran sobre todo basales, pero los estudiantes pagaban una matrícula con la fórmula de "Arancel diferenciado" que consistía en que pagaban de acuerdo con sus ingresos, por lo que había un pago menor para la mayoría, y, en algunos casos, existía la gratuidad (Zurita, 2015).

pudiendo hacer hasta un cambio de carrera y/o institución sin perder el beneficio ya adquirido (Ministerio de Hacienda, 2015).

Considerando los problemas que tuvo el inicio de la gratuidad en 2016, para el siguiente año, el gobierno de la presidenta Bachelet logra evitar la impugnación de la oposición — vía Tribunal Constitucional — gracias a un acuerdo que se traduce en la entrega de Becas Bicentenario para 3.500 alumnos (Caviedes, 2016). Finalmente, en mayo de 2018 es promulgada la Ley 21.091 (Mineduc, 2018), cuerpo legal que en su título V establece la gratuidad en educación superior. Bajo esta nueva legislación, la gratuidad en educación superior se transforma en un mecanismo de apoyo financiero que se extendería a los estudiantes pertenecientes al 60% de menores ingresos del país<sup>25</sup>. Sin una distinción entre instituciones públicas y privadas, como cambien entre instituciones con y sin fines de lucro, la gratuidad en educación superior operaría como un régimen de financiamiento similar — para no ser enfático — que la voucherización de la educación superior implementada hace más de 30 años. Bajo este escenario, la preocupación declarada por la CONFECH<sup>26</sup> al inicio de la discusión parlamentaria en torno a la gratuidad en educación superior, y que fue parte de las demandas del movimiento estudiantil de 2011, cobra vigencia y sustento a la luz de los hechos descritos.

Con todo, para la entrada en régimen de la gratuidad en 2018, las instituciones legibles serían aquellas que se adscriben voluntariamente<sup>27</sup> a la gratuidad, sean

---

<sup>25</sup> La ley además discrimina entre estudiantes chilenos y extranjeros y solamente se aplica a primeras carreras.

<sup>26</sup> El vocero de las universidades privadas de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), frente al mecanismo de becas que usaría el Gobierno para la financiación del inicio de la gratuidad en 2016, señaló que "vemos que hoy día no hay ninguna política para fortalecer la educación pública, por un lado se trata de lograr una promesa que el Gobierno ve que no puede cumplir, y por otro, se tiene un diálogo con los sectores conservadores [...] aún así se mantiene la lógica del *voucher*, es decir, el financiamiento a la demanda, esto es un *voucher* encubierto" (Moreno, 2015)

<sup>27</sup> Lo que conlleva la necesidad de definiciones de las instituciones educativas en torno a su adscripción o no al sistema. Los CFT incorporados al nuevo sistema, debían renunciar al lucro para adscribirse, y algunas universidades privadas debían someterse a mayores controles en

universidades públicas y privadas, institutos profesionales o centros de formación técnica. Sin embargo, las instituciones que opten por aceptar a estudiantes beneficiados con gratuidad deberán cumplir con cuatro requisitos: primero, acreditación institucional avanzada o de excelencia, según los nuevos criterios de calidad certificados por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA<sup>28</sup>). Segundo, estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Las corporaciones de derecho público o cuya personalidad deriven de estas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley. Tercero, deberán estar adscritas al menos un año antes de la solicitud respectiva, al sistema de acceso a las instituciones de educación superior. Cuarto, aplicar políticas que permitan el acceso equitativo y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención (Mineduc, 2018).

No obstante, la gratuidad en educación superior no se erige como un derecho universal, lo que transforma esta iniciativa en uno más de los mecanismos de ayudas estudiantiles que se encuentran dentro de las lógicas del sistema<sup>29</sup>. Por tanto, los postulantes al beneficio, como también las instituciones elegibles para adscribir a la gratuidad, tienen que cumplir ciertos requisitos, lo que es concordante con las políticas de focalización<sup>30</sup>.

---

torno a sus utilidades (lucro solapado), por lo que no todas las instituciones se adaptaron a la gratuidad (Giolito y Navarro, 2016; Espinoza y González, 2016).

<sup>28</sup> La Comisión Nacional de Acreditación (CNA) es un organismo de carácter público y autónomo destinado a promover, evaluar y acreditar la calidad de las Instituciones de Educación Superior Chilenas, así como sus carreras y programas. En el año 2018 se publicó la nueva Ley de Educación Superior (Ley N° 21.091), la cual modifica la composición de la Comisión Nacional de Acreditación y su forma de evaluar la calidad en las instituciones, carreras y programas. En esta línea, desde el 1 de enero de 2020 las acreditaciones institucionales otorgadas por la CNA son por niveles (básica, avanzada y excelencia) y no por número de años (1 a 7) como lo era desde el inicio del sistema de acreditación de la educación superior.

<sup>29</sup> Es un mecanismo que forma parte de las políticas de ayuda estudiantil que se han promovido con mayor fuerza desde 1981 en adelante y que considera: créditos bancarios (CAE y FCS), becas gubernamentales y gratuidad (Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA], 2015).

<sup>30</sup> Las políticas de focalización operan bajo una lógica que propone beneficiar, exclusivamente, a sectores de la población que se encuentren por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social. Con tal objeto, la identificación se realiza mediante el registro social de hogares (RSH) desde el año 2016. El Registro Social de Hogares (RSH) contiene información autorreportada de la Ficha de Protección Social, Ficha Social y Formulario de Ingreso al RSH, complementada con información de los registros administrativos (base de datos con las que cuenta el Estado). Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (<https://rebrand.ly/qitls32>).

A la luz de los antecedentes aportados y considerando que el Estado chileno pasó desde un — casi — universalismo de derechos sociales en las décadas de 1960 y comenzó de los años setenta, a uno donde se compite por la asignación de recursos, las políticas de focalización, como lo sería el régimen de gratuidad, estarían generando un entramado social caracterizado por la segregación y la competencia. En este sentido, lo que provocaría la competencia por la asignación de recursos redundaría en una sociedad basada en el individualismo y los intereses particulares. Como consecuencia de ello se sigue observando un deterioro en la sociedad chilena dado que principios como la equidad y la justicia social aún siguen siendo lejanos, pese a lo que se plasma a nivel discursivo en la elite. La subsidiariedad, asimismo, como eje rector de las políticas de financiamiento, continúa reforzando las inequidades.

## **2.2 La Teoría Crítica**

Ciertamente, el interés por conocer cómo se formulan las políticas educativas es de larga data, más aun considerando que dicho proceso estaría vinculado inherentemente a posiciones ideológicas. En particular, es posible establecer un vínculo entre las políticas educativas y las visiones de sociedad que caracteriza a un Estado. Consecuentemente, resulta necesario señalar que una política educativa debe considerar a lo menos dos dimensiones: por una parte, las políticas públicas en educación superior deben reconocer e incluir la identidad cultural de la población a la cual se impactará. En una segunda dimensión, estas deben generar instancias para el establecimiento de mecanismos que permitan evaluar el desempeño de estudiantes y profesores (Taylor et al., 1997).

Por tal razón, el análisis crítico de políticas educativas es una acción que logra develar las motivaciones que tienen los Estados para generar dichas políticas. Y, esta acción logra describir los efectos que tienen dichas políticas sobre la construcción de sociedad. Frente a esto, resulta necesario afirmar que los grupos

dominantes de la sociedad tendrían más probabilidades de influir en la formulación de una política pública, lo que evidenciaría un acceso institucionalizado a la formulación de éstas.

En este orden de ideas, resulta atractivo describir las acciones que nacen de una relación marcada por la dominación de los grupos hegemónicos. Este ejercicio crítico y reflexivo permitiría comprender y explicar un fenómeno que podría dar respuesta a los problemas derivados de una relación basada en la dominación.

En este contexto, la perspectiva que se utiliza para analizar las acciones marcadas por un interés emancipador se transforma en la vía para comprender este tipo de relaciones de poder. Asimismo, la perspectiva utilizada para describir los fenómenos a los que se enfrenta una sociedad dominada podrá guiar las acciones hacia la autonomía de las comunidades. Considerando lo anterior, no es posible minimizar la importancia de la perspectiva analítica que se utiliza, ya que con ella se podría desentrañar lo que subyace como discurso en cada uno de los procesos que afectan a nuestra sociedad.

Con todo, es imposible desconocer que desde la irrupción de la teoría crítica (movimiento filosófico nacido en la Escuela de Frankfurt) en la primera mitad del siglo XX, se da inicio a un nuevo enfoque, reconocido como el paradigma sociocrítico (Gonzalez, 2003), el cual experimenta su desarrollo gracias al trabajo de Jürgen Habermas (1963, 1990, 2011, 2015, 2019). En concreto, la teoría crítica se caracteriza por el foco puesto en los espacios que dejaba el trabajo preliminar de Theodor Adorno y Max Horkheimer (1944) y el propio Karl Marx (2006, 2007), quienes se centraban en el desarrollo filosófico que se podía apreciar en la dominación de lo universal sobre lo particular, tal vez una crítica en sí misma a lo que conocemos como globalización.

En concreto, Adorno y Horkheimer (1944) planteaban que pensar dialécticamente todo argumento logra transformarlo en un argumento sólido, con características

que son representativas de la plenitud de las razones. Por consiguiente, entendiendo que dichas razones no necesariamente podrían representar el resultado final de una investigación, estas solo representarían los argumentos que sustentan dicha tesis. Es en este punto donde se puede encontrar la importancia de la dialéctica, por sobre un enfoque positivista en el área de las ciencias sociales. Por tanto, son los procesos de análisis dialécticos los que permiten percibir la intersubjetividad de los integrantes de una sociedad. Asimismo, el análisis dialéctico corresponde a un trabajo con personas, caracterizadas por su individualidad, sus propias experiencias y cultura en la que fueron formados.

En tanto, el interés principal de Habermas (1963, 1990, 2011, 2015, 2019) para actualizar la teoría iniciada por Adorno y Horkheimer (1944) se centra en la capacidad emancipatoria del conocimiento, característica presente en el positivismo de Augusto Comte (1965). En ese contexto, la capacidad emancipadora a la que aspira la teoría crítica pretende enfocarse en el redescubrimiento del saber y elevar el carácter autorreflexivo y emancipador del conocimiento. Por tal razón, Jürgen Habermas propone una nueva construcción de la razón moderna desarrollada por sus antecesores, razón viable para lograr la emancipación. En esta línea, Habermas consideró centrar el desarrollo de la teoría crítica bajo un modelo inspirado en la racionalidad que entrega la relación entre el individuo y determinados grupos de la sociedad.

Con tal objeto, Habermas (2019) propone un eje central ubicado en la autonomía y la emancipación, estableciendo que el sujeto anhela la liberación del conocimiento. Así, el interés principal de la teoría crítica es la búsqueda de la autonomía racional y emancipadora del ser humano, acción que se construye a través de la capacitación de los individuos, con una clara orientación hacia la participación y la transformación social.

De esta forma, la teoría crítica centra su objetivo en visibilizar las contradicciones que subyacen en las sociedades inmersas en un sistema de producción, consumo e individualismo. Con esto, resulta relevante mencionar el hecho de que la educación ocupa un lugar primordial en la labor de reproducir las estructuras de dominación que una élite intenta perpetuar. Por tal razón, la educación es la forma utilizada para legitimar los intereses de las clases dominantes, generando una mano de obra obediente a sus propios intereses (Althusser, 1970; Baudelot y Establet, 1976; Bowles y Gintis, 1981; Ordóñez, 2009; Brigido, 2016).

En conclusión, la teoría crítica permite pensar que es posible cambiar la sociedad, no sólo estudiarla (como se hacía, tal vez, en las ciencias sociales). Por tanto, cabe la posibilidad que al adoptar y llevar a la práctica este marco de referencia se logre la construcción de una sociedad basada en la equidad y la justicia social.

### **2.3 La pedagogía crítica**

Expuesto el origen y fundamentos de la teoría crítica, es posible considerar que la búsqueda del conocimiento es inherente a la condición del ser humano libre. Por tanto, analizar políticas educativas desde la perspectiva que entrega la teoría crítica debe ser reconocida como una acción eminentemente emancipadora. Consecuentemente, analizar desde la teoría crítica una política pública se alza como una acción capaz de generar una mejor comprensión de los impactos que dicha política provoca sobre los sujetos (Taylor *et al.*, 1997). Además, el análisis crítico de una política pública en educación debe considerar el contexto político, la diversidad del sistema educativo y, finalmente, como la educación sería capaz de establecer las bases de una sociedad igualitaria y solidaria.

En este orden de ideas, los desarrollos alcanzados por la pedagogía crítica (Freire, 1980; Carr, 1996; McLaren y Kincheloe, 2007; Kincheloe, 2008) logran poner en el centro las acciones de índole emancipador del educando. En este sentido, no es posible disociar educación y política. Por tanto, la educación debe

entregar los conocimientos necesarios para dotar de poder al educando, mediante el desarrollo de una capacidad que permita cuestionar lo establecido (Kincheloe, 2008). En esencia, la pedagogía crítica se basa en su visión social y educativa de la justicia e igualdad (Giroux, 2003).

Sin embargo, la pedagogía crítica no solo se debe comprender desde su significado de cambio social, sino que también como una acción interesada en la formación del profesorado, estudiantes y la sociedad en su conjunto (Carr y Kemmis, 1988; Carr, 1996; Apple, 1987; Giroux, 1997; Elliott, 1997, 2000; Imbernón, 1998; Schön, 1992). Por tanto, la pedagogía crítica debe crear significados y no estar limitada a la construcción de un conocimiento alejado de los contextos sociales e históricos. Con tal objeto, Freire (1980, 1996, 1998, 2007) señala que la relevancia de la pedagogía crítica es transformar la educación en una vía para lograr el cambio social, basando su afirmación en que el individuo es capaz de reflexionar sobre su relación con el mundo y, así, alcanzar el cambio esperado.

En cualquier caso, la pedagogía crítica es una construcción teórica, circunscrita dentro de los fenómenos que recoge la Teoría Crítica, intentando reflejar dichas acciones dentro de la práctica educativa. Particularmente, en concordancia con lo planteado por Gramsci (1967, 1978a) y, reforzado tanto por Apple (1987) como Giroux (2003), la pedagogía crítica define a la escuela como una resistencia a la autoridad hegemónica, potenciando la capacidad reflexiva del educando.

Dado estos principios, se debe considerar que el conocimiento que nos entrega la escuela nunca es desinteresado ni objetivo (Carr, 1996). Por consiguiente, esta visión de la educación logra transformar al sujeto en un agente de cambio, tanto de valores, normas, bases económicas y estructuras de dominación (Giroux, 1997). En definitiva, la pedagogía crítica podrá superar a la escuela reproduccionista, logrando exponer los efectos de políticas educativas impuestas por las clases dominantes que impiden alcanzar la justicia social (Althusser, 1970;

Bourdieu y Passeron, 2001). En otras palabras, es posible reconocer que la sociedad se ha construido desde el punto de vista de los grupos de poder, que han impuesto una determinada cultura y patrones de control que han permitido perpetuar el *status quo*.

Consecuentemente, esta realidad esconde la posibilidad que cada persona haga uso de un conjunto diferente de valores y normas para construir una sociedad que represente su realidad (Bourdieu y Passeron, 1990). Por otra parte, se asume que las estructuras sociales pueden ser consideradas como procesos dinámicos, cuyos elementos están en constante cambio, logrando una transformación producto de la interacción entre ellos (Schütz y Luckmann, 1973). En consecuencia, el contexto social se debe estudiar, tanto mediante la observación de diversos aspectos de la acción humana, como a través de la forma en la que estos se relacionan. Con todo lo señalado, es posible comprender cómo cada individuo crea su propia vida y se convierte en sujeto activo dentro de una sociedad.

Frente a los elementos expuestos, la pedagogía crítica debe ser considerada como la vía para construir una educación emancipadora, basada en aprendizajes que cimientan las estructuras para la liberación del ser humano. Asimismo, es imperativo considerar que la educación se basa en la premisa que todos somos capaces de tomar decisiones, como también de tener control sobre nuestras experiencias de vida (Goffman, 1972).

En otras palabras, el proceso educativo implica la creación de las condiciones donde las personas puedan tener más libertad para elegir lo que quieren de sus vidas. La pedagogía crítica, por tanto, se centra en prácticas docentes que alienten a los estudiantes a aprender sobre sí mismos, así como también que aprendan sobre los demás a través de la participación en la construcción del conocimiento y la comprensión, en lugar de recibir información pasivamente (Freire, 1980, 1996, 1998, 2007; Freire y Macedo, 1989; Clark, 1993; Coben,

2001; McLaren y Kincheloe, 2007). De igual modo, la pedagogía crítica dota de poder al educando, con el objetivo de lograr la libertad sobre aquellos procesos que coartan su racionalidad y que lo relegan a una inherente condición de miembro de un colectivo (Mollenhauer, 1968). En esa perspectiva, McLaren (1984) profundiza en el hecho de que la educación se trata de una cuestión meramente social, basada en la interacción, por lo cual se transforma en una acción completamente colectiva.

En este sentido, la pedagogía crítica se transforma en una praxis social que se emancipa de las limitaciones de la subjetividad. Con esto, Giroux (2000) enfatiza que la pedagogía crítica debe producir conocimiento, subjetividad e identidad. Finalmente, la pedagogía crítica se trata de la irreverencia, de las posturas críticas sobre los procesos que se desarrollan en el aula. Además, la práctica pedagógica es una construcción basada en la subjetividad, experiencia y conocimiento de la disciplina Giroux (2003). Frente a esto, no se debe olvidar la influencia que ejercen los intereses políticos y culturales en cada uno de estos aspectos (Freire, 2005).

En otras palabras, la práctica pedagógica será capaz de brindar herramientas para la construcción de nuevos conocimientos sobre la sociedad, entregando recursos para alcanzar la emancipación de las relaciones de poder que rigen la vida social. Con esto cobra sentido el hecho de que el rol del educando está en la construcción de las nuevas estructuras sociales (Gimeno, 1998). Misma instancia para reforzar que la educación debe estar guiada por las acciones tendientes a sobrepasar las estructuras establecidas por el dominador (Giroux, 1998).

Por tanto, la pedagogía crítica fortalece la práctica pedagógica, dotándola con la capacidad de transformar la educación en un lugar donde las personas se construyen para alcanzar su máximo potencial. Del mismo modo, la pedagogía crítica encuentra cabida tanto en la educación formal como en la informal,

logrando poner foco en cómo superar los límites de la práctica educativa tradicional para que el educando pueda descubrir los recursos de su propia subjetividad (Freire, 2005). Por tanto, la pedagogía crítica logra crear los espacios propicios para la generación de un sujeto crítico (McLaren, 1984).

A la luz de los principios que se rescatan de la pedagogía crítica, un análisis crítico de la política pública en materia de educación deberá considerar propuestas capaces de materializar la generación de una masa crítica dotada de recursos intelectuales y políticos. Por tanto, esta acción logrará transformar al sujeto en un agente de oposición y resistencia ante las clases sociales que detentan el poder. Por tal razón, el análisis crítico de una política pública se debe enfocar en develar las influencias de los grupos dominantes y el cómo sus acciones están guiadas por sus intereses, los que van en desmedro de una sociedad igualitaria.

Dentro de este contexto, la educación se transforma en un campo de lucha, donde es posible visualizar el conflicto que se genera entre el poder y la propia estructura que subyace en el ámbito educativo. En consecuencia, es posible visualizar la educación como una forma de lucha para alcanzar una vida mejor, mediante la construcción de una sociedad basada en relaciones humanas alejadas de la explotación humana (McLaren, 1984).

Dados estos argumentos, la pedagogía crítica permite generar una visión amplia sobre los procesos que históricamente colindaron con la represión que cultivó el dominador sobre el dominado (Giesecke, 2016). Por tanto, una educación emancipadora se construye fijando objetivos claros que giran en torno a la minimización de los actos ligados a determinaciones ajenas a los intereses del ser humano. En concreto, la pedagogía crítica fija como objetivo la construcción de una racionalidad en los actos que guían al ser humano, basados en decisiones propias, cultivados por sus vivencias y, alejados de toda fuerza hegemónica (Mollenhauer, 1968).

Por consiguiente, la educación debe ser el espacio cultural que posibilite generar un estudiante capaz de emprender una autotransformación. Desafortunadamente, en general, las sociedades delegan en la educación la función de formar individuos que, a futuro, se deban incorporar al mundo productivo (Hunter y Brown, 2000; Hanushek y Woessmann, 2008). En esta línea, las diferentes teorías educativas reconocen la función de la educación como ya se señaló, pero sus matices están en el proceso de formación. Sin embargo, el análisis debe centrarse en las posibles consecuencias del proceso formativo; en cómo este impactará a la sociedad en su conjunto y, finalmente, en si este proceso no se trata más que de una reproducción de las estructuras sociales ya establecidas (Althusser, 1970; Bourdieu y Passeron, 2001).

En cualquier caso, la educación debe considerar acciones individuales y sociales, las cuales permitirán a los estudiantes desarrollar capacidades que contribuyan a la construcción de una sociedad solidaria y equitativa. En consecuencia, como producto del análisis crítico de una política de educación superior, se deben generar acciones tendientes a la búsqueda de significados presentes, tanto en los textos como en los discursos de quien detenta el poder (Fairclough y Wodak, 1997; Van Dijk, 2004; Van Dijk, 2008).

Como ya se enfatizó, la pedagogía crítica representa una visión sobre el papel que juega la educación en los actos emancipatorios de una sociedad. Dichos actos guían el accionar en contra de la dominación que ejercería el sistema capitalista sobre los educandos (Arnové, 1980). En este sentido, la pedagogía crítica pretende contribuir a la construcción de una sociedad basada en valores de solidaridad, justicia, libertad, igualdad, derechos humanos y democracia (Freire, 1980; Freire y Macedo, 1989; Giroux, 2003; Kincheloe, 2008; Apple, 1987; Rancière, 2010; Magendzo, 2017). Todos ellos fundamentales para el desarrollo de la persona y la sociedad; sin olvidar, la necesidad de desarrollar una conciencia crítica de la práctica individual y colectiva. Consecuentemente, en

un contexto de dominación, la Pedagogía Crítica sitúa la educación como la vía para derribar la relación de poder que ejercería el dominador (Paulston, 1993).

Frente a lo expuesto es posible sintetizar que la pedagogía crítica pone énfasis en el desarrollo de un proceso educativo que promueva el pensamiento crítico y creativo, como también en el fomento de una práctica crítica y reflexiva de la enseñanza. De la misma forma, la pedagogía crítica permitirá sensibilizar a los docentes sobre sus responsabilidades en la formación de ciudadanos críticos, así como también podría generar las condiciones para el desarrollo de estudiantes capaces de reflexionar críticamente sobre sí mismos, los demás y la sociedad. Por lo anterior, la búsqueda de condiciones que favorezcan la generación de una sociedad alejada del individualismo es algo intrínseco a la labor educativa (Taylor *et al.*, 1997). En cualquier caso, la educación debe ser vista como una actividad netamente social, cuyo fin es el bienestar colectivo.

En líneas finales, la pedagogía crítica permite transformar la práctica docente en una acción capaz de dinamizar los procesos que fortalecen las bases de una sociedad más justa y equitativa. Asimismo, la pedagogía crítica es una práctica que surge de las relaciones con entre los grupos e individuos que conforman la realidad social y política en la que vivimos. De igual forma, la pedagogía crítica es una práctica que proviene del conocimiento que recibimos a través de los procesos basados en la comunidad y, no menos importante, surge desde la lucha por la libertad de pensamiento y por la búsqueda de la justicia y equidad social

En este contexto, una política pública es más que un simple texto. El desarrollo de una política pública deberá considerar el proceso en toda su expresión, vale decir, desde su planificación hasta las posibles variaciones producto de los procesos de evaluación a las que sean sometidas dichas políticas públicas. Y lo más relevante, está debe considerar las características de la población a la que está dirigida dicha política pública. Con todo, considerar los principios que

emanan de la pedagogía crítica, permitiría la construcción de una sociedad más justa.

## **2.4 Poder y dominación**

Al igual que el principio de acción y reacción (Tercera Ley de Newton), la ejecución de un acto sustentado en el poder derivará en una confrontación con otros poderes, no necesariamente de la misma magnitud, pero sí en la misma dirección y en sentido contrario. El poder no sólo es un atributo inherente y exclusivo de un Estado o Gobierno, pues también puede ser consignado como el catalizador de los cambios que se producen en la propia institucionalidad a la cual pertenecen los que ejercen el poder (Mignolo, 2016). Bajo esta lógica, el poder basa su accionar en una estructura de poderes, inherentemente llegando a la confrontación (Foucault, 1991). Así es como se aprecia la relación entre el poder institucional (el poder político o del Estado) frente al poder cultural, económico y social (Bourdieu, 1995). A la luz de este planteamiento teórico, se puede señalar que la lucha por la hegemonía entre instituciones y grupos de poder no institucionales es también una batalla por el control de la cultura, la lengua y la educación (Apple, 1987; Bonfil, 1991; Giroux, 1997; McLaren, 1997; Foucault, 2019).

Tal vez, esta permanente tensión es la que motiva que muchos teóricos construyan su obra con un eje central situado en el poder, su disputa, impacto y formas. Es así como Max Weber (1958), Antonio Gramsci (1978b, 2011), Michel Foucault (1988, 2004, 2019) y Pierre Bourdieu (1986), son referentes que aportan visiones esenciales para lograr una comprensión de los diferentes fenómenos que afectan a la sociedad. Como también, sus propuestas son el sustento teórico al foco investigativo de este trabajo.

En esta línea, parte de la obra de Foucault (1976; 1988; 2004; 2016) examina el poder desde su relación con la cultura, la relación entre sujeto y poder y cómo la

sociedad se relaciona con él. Este es un cambio importante en la perspectiva de nuestra comprensión del poder. En efecto, en lugar de verlo como algo externo y sin control, se propone una visión del poder como si se tratara de una fuerza intrínseca, que da forma a las acciones según sus necesidades, pero sin su consentimiento.

En esencia, la obra de Foucault permite visualizar a un sujeto con poder, capaz de enfrentar con la misma magnitud las fuerzas del poder que lo afectan. Por tanto, no es aventurado señalar que el poder es un conjunto de mecanismos que posibilitan el dominio de unos individuos sobre otros, y que logra que estos últimos asuman un rol de objetos a su disposición. En definitiva, actuar en su nombre.

Asumiendo que el poder podría ser un catalizador para el nacimiento de una relación basada en la dominación, Foucault entrega un camino hacia la comprensión de la relación entre dominación y la generación de identidad. En concreto, Foucault (1988) concibe la relación de dominación e identidad como un régimen basado en la conexión de saber y poder. De esta forma, es posible reconocer que, si existe una relación equilibrada de poderes entre sectores dominantes y dominados, esta redundará en que la autoridad política y el poder social anularán los efectos de la dominación. En definitiva, se podrá reconocer la presencia de fuerzas opuestas de igual magnitud y dirección, pero que, al situarse en sentido contrario, se anulan.

En esta línea argumentativa, se hace necesario ubicar en un lugar especial el poder del conocimiento como catalizador de una relación de dominación, dado que la dominación basada en el conocimiento logra devastar la identidad del grupo dominado. Especialmente, se logra invisibilizar las características que lo hacen un grupo único. Con esto, una acción capaz de concretar que el dominado posea el conocimiento que el dominante está dispuesto a entregar, logra develar que el poder que detenta el dominante reside en lo que conoce (Bourdieu, 1986).

Con lo expuesto, es posible señalar que el conocimiento otorga poder, lo que se traduce como una posibilidad de guiar a la sociedad dominada por los senderos que posibilitan la concreción de los intereses exclusivos del dominador. En esta línea, el dominado asume su posición con resignación, legalizando la relación de dominación por la cual se ve afectado. En otras palabras, la relación de dominación es ejercida por quien posee el poder y aceptada por el dominado. Por tanto, el pacto de dominación permite relegar a la sociedad hacia las directrices que el dominador considere como beneficioso por la clase dominada. Al final, si la relación de dominación no es aceptada por el dominado, lo que presenciamos es una relación de esclavitud (Weber, 1958).

En esta misma dimensión, las características y efectos asociados al ejercicio del poder y la dominación permiten comprender de manera efectiva la autonomía del dominador para la toma de decisiones y, por transitividad, la libertad de quien lo ejerce. Por tanto, es posible señalar que el poder induce la aparición de efectos que colindan con la hegemonía y la emancipación. Esta asociación casi resulta obvia, pero, sin duda, la obra de Gramsci (1978b, 2011, 2017) resulta aclaratoria, sobre todo cuando se centra la mirada en la permanente tensión que existe entre hegemonía y emancipación.

Consecuentemente, Gramsci (2017) hace referencia a los mecanismos económicos, políticos, culturales y morales bajo los conceptos de estructura y superestructuras, todos ellos en exacto equilibrio y descritos como una correlación de fuerzas que operan en toda sociedad. En lo esencial, el estudio de esta correlación de fuerzas permite llegar a la convicción de que la sociedad se debe plantear soluciones frente a determinadas situaciones que la afectan, siempre y cuando exista una vía para su solución. A modo de síntesis, lo señalado por Antonio Gramsci resulta relevante para comprender cómo la hegemonía crea un nuevo terreno ideológico, estableciendo una reforma sobre la conciencia y el conocimiento. Con todo, esta característica de conocimiento que posee la

hegemonía, la cual permite tomar en consideración los intereses y tendencias de todos los grupos que se encuentran bajo su poder hegemónico, se traduce en la forma de validar su accionar.

En építome, la hegemonía es un poder que entrega la posibilidad de influir desde el grupo hegemónico, validado mediante el conocimiento que dicho grupo pueda tener sobre el resto de la sociedad (Gramsci, 2017). De manera similar, el conocimiento que algunos organismos de orden mundial como el Banco Mundial y la OCDE logran difundir es la fuerza generadora de la hegemonía e influencia que dichos organismos internacionales detentan.

Bajo esta perspectiva, ninguna sociedad se extingue si no explora todas las formas de vida en sus relaciones. Esto es clave para comprender que los rumbos adoptados por la sociedad son producto de decisiones basadas en una coyuntura o acción que produce cambios menores o insignificantes; y que en otros casos más bien se trata de decisiones orgánicas, trascendentales, que producen críticas a procesos sociohistóricos y que impactan a gran parte de la sociedad. En consecuencia, se debe asumir la extensión del *statu quo*, o se deben enfrentar las fuerzas hegemónicas con tal de construir una sociedad que preserve la cultura que nos define.

Dado lo anterior, resulta trascendental la propuesta de Weber (1958), la cual se enfoca en señalar que el poder puede tomar múltiples formas y, una de las formas más comunes sería la dominación. En esta línea, el modelo de Weber encuentra origen en la tensión entre dos agentes, particularmente cuando uno de ellos es obligado a realizar una acción mandatada por el otro. El énfasis de la descripción de este modelo se centra en los medios que posee el mandatario, los cuales permiten ejercer el poder en beneficio propio. De esta forma, es posible comprender que el poder se sustenta en los recursos sociales escasos, como lo son el dinero, el conocimiento y la cultura. El poder, en definitiva, es producto de

una interacción de personas, sin dueño conocido, y que desaparece una vez que finaliza dicha interacción (Arendt, 2009).

En este contexto, es posible visualizar con claridad que la dominación es una relación totalmente legítima, como es el caso de la relación de padres-madres con sus hijos, profesores sobre estudiantes o políticos sobre ciudadanos. Sin embargo, resulta necesario señalar que una relación de dominación legítima estaría vinculada a la persuasión más que al abuso de poder (Van Dijk, 2004).

Con todo lo ya expuesto, es válido preguntarse lo siguiente: ¿La clase dominante utiliza al Estado como el canal legalmente válido para lograr imponer su visión? En palabras de O'Donnell (1982), el Estado cumpliría una función de índole organizativo de la sociedad capitalista o, “en organizador de la dominación de la burguesía.” (p.17). Similar a lo mostrado por las sociedades capitalistas, en donde la distribución de la riqueza solo fomenta la desigualdad económica, la dominación del Estado sobre la sociedad propicia una desigualdad respecto a los intereses que forman parte de las visiones de nación que cada miembro de esta relación pueda tener (Brachet-Márquez, 1996).

En las líneas precedentes se logra comprender cómo se estructuran las relaciones sociales basadas en la dominación, siempre cruzadas por emociones gatilladas por un factor utilitario, por tan solo la costumbre o, sencillamente por una emoción completamente afectiva (Weber, 2014). Con todo, la propuesta de Weber (1958) establece con claridad que no toda acción tendiente a la dominación puede ser catalogada como tal, señalando como principal componente del pacto de dominación, el grado de aceptación (voluntariedad) del dominado. De esta forma y, basada en su legitimidad, la dominación podría ser descrita en tres dimensiones estrechamente relacionadas con los conceptos de designación, tradición y caudillismo.

La dominación legal, como representación de la designación, es un tipo de dominación que se basa en la obediencia a lo establecido y no al individuo dominador. Lo anterior permite establecer este tipo de dominación bajo una representación de firma de un contrato, un pacto acordado entre dominador y dominado, acción que entrega la validez que necesita la dominación legal. Otra característica de este tipo de dominación es la obediencia hacia la legislación que impera y representada por el soberano, que, a su vez, también obedece y se ajusta a la legislación vigente. En tanto, en esta categoría de dominación nos enfrentamos a su forma más estricta, la dominación burocrática, tipo de dominación en donde impera el poder basado en el saber. El conocimiento permite organizar a los dominados, instaurando reglas que, gracias a la fuerza del sentido común, permiten establecer su hegemonía. En breve, algunas de estas características son las que permiten señalar que este tipo de dominación, comúnmente, está presente en el rol que juega el Estado en una democracia participativa.

En una asociación con la tradición, la herencia o costumbre, encontramos un segundo tipo de dominación, la cual es descrita bajo el rotulo de dominación tradicional. Weber (1958) señala claramente que este tipo de dominación se debe comprender como algo muy parecido a la herencia del poder. Así es como el poder de la dominación es posible ejercerlo desde la costumbre, desde lo que está permitido hacer. Extremando el argumento y, basándose en la tradición, la dominación ejercida por una persona con sustento en reglas que dicen relación con la herencia, podría ser una representación del patriarcalismo clásico. La dominación tradicional, mediante su tipo más duro como lo es el dominio patriarcal, se caracteriza por la obediencia en función de la dignidad de la persona, acompañada de una cuota de fidelidad. Este tipo especial de dominación se visualiza claramente cuando analizamos la fidelidad de un hijo con su padre., un empleado con su empleador a través del contrato de trabajo o, un religioso con su fe. En definitiva, toda dominación tradicional tiene al

patrimonialismo como base para la estructuración de una dominación basada en la tradición y ejercida por derecho propio.

El último tipo de dominación desarrollado por Weber (1958) es aquel basado en el carisma, tipo de dominación totalmente opuesto a la legal y tradicional, ambos fieles representantes de la racionalidad humana. La dominación basada en características legales, ajustadas a lo preestablecido, a la norma o, simplemente a la tradición, son argumentos que evocan al razonamiento humano. En tanto, la dominación carismática apela a la irracionalidad, el no tener argumentos fundados para obedecer al dominador. En particular, la dominación carismática se podría identificar a través de la sabiduría del dominador, característica que permitiría el nacimiento de una admiración hacia su investidura. Esta situación se encontraría sustentada por la capacidad de visualizar los hechos que podrían afectar a los dominados y, dada su misma sabiduría, estructurar soluciones a aquellos problemas que podrían afectar a sus dominados. En esta línea argumentativa, Weber señala este tipo de dominación como el lugar común para albergar a la dominación del profeta, la dominación del héroe guerrero y a la dominación del demagogo. A fin de cuentas, mientras el caudillo cuente con el reconocimiento por su aparente éxito, su hegemonía se extenderá. Si el éxito se extingue, lo mismo sucederá con su reconocimiento y, posteriormente, con su poder dominador.

En última instancia, es necesario señalar que una característica nuclear de este tipo de dominación y que podría ser opacada por la componente emotiva del concepto de carisma, es el autoritarismo. Básicamente, como el autoritarismo basa su accionar en la actitud dictatorial del dominador, que sin mediar un razonamiento lógico o de bien común, establece su hegemonía sobre los dominados, basando su accionar exclusivamente en su autoridad (Weber, 2014).

Ejercer control sobre los dominados es, en sí, el gran desafío de la dominación, acción que encuentra salida en la actualidad, mediante el ejercicio de políticas

sociales regresivas (Chomsky, 2004). Indiscutiblemente, este tipo de acciones para ejercer el control sobre los dominados regularmente es acompañada con una porción de miedo. En cualquier caso, esta estrategia es capaz de intimidar a los dominados, dado que estos solo poseen el conocimiento que el dominante está dispuesto a entregar (Bourdieu, 1996). Sin embargo, es posible que esa violencia produzca un efecto de venganza o, peor aún, fomente la abjuración del dominado (Chomsky, 2004), permitiendo construir el derrotero a la libertad, también reconocida como No Dominación (Seleme, 2015).

Sobre la base de estos antecedentes y, considerando el poder económico y de conocimiento que muestran algunas organizaciones supranacionales, el estudio de las relaciones existentes entre estas organizaciones y los diferentes Estados, se transforma en el eje central de esta investigación. Sin lugar a duda y evocando la noción clásica de Gramsci (2017) para señalar que las personas hacen y creen en lo que las clases dominantes señalan, el análisis crítico, propositivo y orientado hacia el reconocimiento de una cultura local, es la alternativa propicia para comprender el nacimiento de la dominación bajo un bloque histórico marcado por el poder económico y el conocimiento.

### Capítulo III: Marco Metodológico

Como punto de partida se debe considerar que la teoría crítica nos orienta hacia la generación de espacios que propicien el cambio y las transformaciones sociales necesarias para la construcción de una sociedad más justa. En este contexto, el desarrollo metodológico que guía esta investigación se centra en el análisis de los relatos surgidos de entrevistas semi estructuradas con quienes fueron los gestores de la política de educación superior chilena de los últimos 30 años. En este sentido, se trata de una investigación cuyas características están centradas en la construcción del conocimiento del ser humano, sus experiencias y visiones sobre su entorno.

Bajo esa perspectiva, es misión del presente capítulo desarrollar el marco metodológico que guía esta investigación. Con esto, en los próximos apartados, considerando los textos y discursos que han servido de base para fundamentar la política de educación superior chilena en los últimos treinta años, este trabajo apelará a un enfoque cualitativo. En lo que concierne a su alcance, el presente estudio es de carácter exploratorio.

Con tal objeto, esta investigación considera los aportes que entregaran informantes claves, cuya elección se realiza gracias a la dinámica propia de la técnica conocida como *snowball sampling* (Bola de nieve) (Coleman, 1958; Goodman; 1961). Dada esta definición, se debe considerar que este tipo de muestreo no probabilístico es utilizado cuando los informantes claves no son de fácil acceso. Junto a lo anterior, el muestreo de bola de nieve permite recopilar información cuando la muestra está limitada a un grupo muy pequeño de individuos.

Finalmente, cabe mencionar que esta investigación se ajusta a los protocolos de “confidencialidad y resguardo de los participantes” definidos por el Comité Ético Científico de la Universidad de Playa Ancha, como también por lo establecido en la Ley 19.628 (protección de la vida privada).

### 3.1 Unidad de análisis

El desarrollo de las actividades que contempla esta investigación se inicia por el establecimiento de las unidades de análisis que dan forma a este trabajo. En esta línea, la fuente de información primaria está compuesta por los discursos de los gestores de la política de educación superior de los últimos 30 años. En este marco, los informantes claves son ex ministros de educación, subsecretarios de la misma cartera y ex jefes de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. En tanto, la fuente de información secundaria está conformada por los documentos estratégicos y orientaciones de política más relevantes del BM y la OCDE publicados entre los años 1990 y 2020. Por último, otra fuente de información está conformada por los cuerpos normativos más relevantes del periodo 1990 a 2020.

Respecto a la revisión documental, actividad que forma parte del primer y segundo Objetivo Específico (OE<sub>1</sub> y OE<sub>2</sub>), su principal propósito es la realización de un análisis crítico de las ideas que subyacen en los siguientes cuerpos normativos: Ley 18.962 “Orgánica Constitucional de Enseñanza” (LOCE) publicada en marzo de 1990; Ley 20.129 “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior” promulgada en octubre de 2006 y sus posteriores modificaciones; y, Ley 21.091 sobre Educación Superior, promulgada en mayo de 2018.

Junto a lo anterior, reviste vital importancia incluir los discursos que se hacen presente en la serie de tres proyectos de mejoramiento de la calidad que contempla el Programa Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (Mecesup), programas que iniciaron su ejecución de manera secuencial a partir del año 1998 y finalizando en 2016 (Salazar *et al.*, 2022). Se parte de la premisa que una política pública se compone por un conjunto de leyes, procedimientos, estrategias y programas (Evalsed, 2008). Integrar en el análisis

un programa relevante en la política de educación superior chilena (Mecesar), aporta evidencia para comprender esta intervención pública y directa que realiza el Estado chileno en conjunto con el BM sobre el sistema de educación superior.

Al considerar los lineamientos presentes en el programa Mecesar, se enriquece el análisis al capturar las perspectivas y enfoques presentes en esta importante intervención estatal. Dado que una política pública comprende un conjunto de leyes, procedimientos, estrategias y programas, el estudio del programa Mecesar aporta evidencia concreta sobre esta intervención específica en el sistema de educación superior chileno.

La inclusión del programa Mecesar permite comprender la naturaleza y los efectos de esta intervención pública en la calidad y equidad de la educación superior en Chile. Además, brinda una visión más completa de las políticas implementadas en el ámbito de la educación superior durante el período estudiado, permitiendo evaluar su impacto en el sistema y analizar posibles contradicciones o desafíos que surgen de esta iniciativa.

En resumen, la inclusión del programa Mecesar en la investigación contribuye a una comprensión más completa y detallada de las políticas de educación superior en Chile implementadas, al capturar las perspectivas y enfoques presentes en esta intervención estatal directa y su relación con el Banco Mundial que ha venido financiándola desde su origen.

En esta perspectiva, los cuerpos normativos y programas señalados anteriormente serán confrontados con documentos estratégicos formulados por el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta acción, congruente con el marco teórico, será la vía para establecer la influencia que tendrían los organismos internacionales en la definición de los programas y acciones que conforman — si así existiera — la política de educación superior chilena de los últimos 30 años. En tal sentido, el

conjunto de publicaciones oficiales seleccionadas de ambos organismos internacionales fue seleccionado en consideración a su influencia en la definición de estrategias y acciones adoptadas por los sistemas terciarios en el mundo y en Chile. A continuación, se detalla la documentación analizada.

**La educación superior: lecciones derivadas de la experiencia (Banco Mundial, 1994).**

Documento oficial del Banco Mundial que se centra en tres ejes orientadores para la reforma educacional propuesta por el organismo. En síntesis, el organismo propone incentivos para las instituciones públicas que pretenden fomentar la diversificación de fuentes de financiamiento; redefinir la función del Estado en materia de educación superior, y, finalmente, centrar el quehacer del Estado en materias que fomenten la autonomía y responsabilidad de las IES. A lo anterior, se adicionan recomendaciones respecto a la adopción de políticas centradas en la calidad y la equidad.

**Estrategia sectorial de educación (Banco Mundial, 2000).**

Informe que gira en torno al análisis de los cambios que hoy afectan a la educación. Contiene las perspectivas para el sector en el nuevo milenio y, la evolución de la responsabilidad del Banco Mundial en materia educacional. Además, se revisan las prioridades y programas mundiales del Banco que irían en ayuda de los países en vía de desarrollo. Finalmente, este informe revisa los procesos y principios operativos que ejecutara el Banco Mundial para la obtención de resultados satisfactorios y la posterior supervisión de la estrategia que promociona el Banco.

**Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2017).** Estudio que plantea como objetivo principal la investigación sobre tres aspectos de la educación superior en América Latina y el Caribe: calidad, diversidad y equidad. Importante resulta señalar que este estudio se centra en los resultados que muestran los actores privados del sector

universitario en cuanto a la empleabilidad, salario y percepción de satisfacción de los estudiantes.

**Aprender para hacer realidad la promesa de la educación. (Banco Mundial, 2018).**

Este documento estratégico del BM ofrece un análisis que permite señalar que el aprendizaje está en crisis, causado principalmente por la incapacidad de los sistemas educativos para medir el aprendizaje. Este informe, además, plantea algunas preocupaciones respecto a la privatización de la educación en todos sus niveles.

**Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile (OCDE, 2004).**

Informe encargado de analizar el sistema educativo chileno en términos de su impacto económico, social y político, en un contexto donde Chile expresa su interés de formar parte del grupo de naciones que conforman la OCDE. El trabajo desarrollado por los consultores cubre desde el nivel preescolar hasta la educación terciaria. Además, se incluye una síntesis de recomendaciones específicas para que las políticas puedan y deban dirigirse a todo el sistema, vinculadas a las prioridades de acceso y equidad, como también al uso eficiente de recursos.

**La Educación Superior y las Regiones. Globalmente Competitivas, Localmente Comprometidas (OCDE, 2007).**

En esta publicación es posible encontrar información relevante sobre las medidas de políticas y reformas institucionales de diferentes naciones latinoamericanas. El eje que marca este informe es la definición de las instituciones de educación superior como motores de la enseñanza, la investigación y los servicios a la comunidad en donde se insertan. Las áreas que explora esta publicación van desde el compromiso regional de las instituciones de educación superior, su compromiso en términos de administración y gobernanza, hasta explorar sobre los compromisos para lograr una excelencia académica.

### **Revisión de Políticas Nacionales de Educación: El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile (OCDE, 2013a).**

Esta publicación se centra en el análisis del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile. Este informe tiene como objetivo central entregar un conjunto de principios en materia de aseguramiento de la calidad, todos ellos basados en prácticas internacionales, con tal de mejorar las medidas de aseguramiento de la calidad en educación superior que en Chile son aplicadas.

En tanto, un aspecto relevante de esta investigación es la posibilidad de analizar los relatos de quienes diseñaron e implementaron la política de educación superior chilena en los últimos 30 años. Por consiguiente, el diseño metodológico que guía este trabajo contempla relatos de informantes claves vinculados a diferentes estamentos participes en el diseño de dicha política. En este contexto, se logró contar con los relatos de ocho informantes que desempeñaron cargos políticos y técnicos en el Ministerio de Educación (Mineduc) en el periodo 1990-2020. Por consiguiente, este grupo de informantes constituye la fuente primaria de información de la presente tesis, la cual permitirá concretar el segundo y tercer Objetivo Específico (OE<sub>2</sub> y OE<sub>3</sub>).

Finalmente, como se mencionó en la parte introductoria del presente capítulo, la selección de los informantes clave pudo ser concretada gracias a la dinámica propia de la técnica conocida como *snowball sampling* (Coleman, 1958; Goodman, 1961). En detalle, este tipo de muestreo considera que los individuos que originalmente fueron seleccionados para el levantamiento de evidencias puedan realizar recomendaciones de nuevos entrevistados conforme a los criterios definidos para el estudio (Handcock y Gile, 2011). Desde esta perspectiva, la elección de los informantes clave se basó en su experiencia, conocimiento y posición destacada en la toma de decisiones en el ámbito de la educación superior. Se buscó con ello obtener una visión privilegiada y

enriquecedora de los desarrollos y perspectivas de dicha política pública a lo largo del período estudiado.

### **3.2 Recolección de información**

En las próximas líneas se detalla el tipo de instrumento utilizado para la recolección de los relatos considerados en esta investigación. En este sentido, el diseño metodológico contempla el uso de entrevistas semiestructuradas, puesto que este tipo de instrumento es el más apropiado para acceder a las opiniones y visiones de los informantes clave (Lankshear y Knobel, 2000). En efecto, las entrevistas permitirán comprender cómo las narrativas de los informantes clave ayudan a comprender las motivaciones que subyacen en la construcción — si existiera — de la política de educación superior chilena en las áreas de acceso, cobertura y financiamiento de los últimos 30 años.

En consecuencia, la pauta de entrevista diseñada como guía categorizada de temas (Martínez, 1998), es el instrumento que permite llegar a los relatos que subyacen en los discursos de los informantes clave. Aplicar entrevistas semi estructuradas entrega una oportunidad única para centrar la conversación y orientar al entrevistado hacia el tema que convoca esta investigación. Además, este tipo de instrumento permite al entrevistador observar los relatos del propio entrevistado, sus opiniones y sus reacciones frente a las temáticas consignadas en la pauta de entrevista.

La pauta de entrevista semi estructurada (ver instrumento en Anexo 2) se compone de dos ejes principales, que posteriormente se transformarán en las categorías de análisis. El primer eje de la pauta de entrevista se enfoca en analizar la relación de dominación existente entre los organismos internacionales (BM y OCDE) y los gestores de la política de educación superior en Chile. Este eje incluye preguntas que exploran el tipo de relación establecida con los organismos internacionales, las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial

y la OCDE, y el impacto que estas agencias han tenido en la sociedad chilena. El segundo eje aborda el reconocimiento de la identidad y cultura local en la política de educación superior, y consigna preguntas sobre la visión globalizante de las acciones emprendidas, la inclusión de la identidad cultural en la política, el impacto en la sociedad chilena y la evolución de la política en los últimos 30 años. Además, se incluye un tercer eje sobre el proceso de formulación de una política pública, que se enfoca en las relaciones entre los representantes de las agencias internacionales y los actores locales, y posibles discrepancias entre las recomendaciones de las agencias y la visión local del rol de la educación superior.

A modo de síntesis, las entrevistas semi estructuradas contemplaron la participación de ocho informantes clave, quienes desempeñaron cargos de ministros de Educación, subsecretarios de la cartera y ex jefes de la División de Educación Superior de la misma, durante el periodo 1990-2020 (más detalles en Anexo 3). Con ello, se refuerza la idea que esta tesis considera como eje central rescatar los sentidos que existen tanto en los discursos de los informantes claves, como también en la documentación oficial de los organismos gubernamentales y las dos agencias internacionales mencionadas a lo largo de este texto.

A partir de lo descrito, esta investigación se complementa con un proceso de análisis inductivo sobre las percepciones y opiniones derivadas de la aplicación de entrevistas semi estructuradas. Esencialmente, un análisis inductivo se debe comprender como una forma de razonar que parte de observaciones particulares, para finalizar en conclusiones generales sobre el fenómeno estudiado. Bajo esta perspectiva, el análisis inductivo comenzará por la recolección de los relatos, continuando con una comparación de los ejes centrales que subyacen en los discursos de los informantes claves, para finalizar con el establecimiento de posibles relaciones que logren concretar una generalización de los hechos observados.

### **3.3 Procesamiento y análisis**

En este contexto, considerando la naturaleza de los aportes que entregan las unidades de análisis mencionadas, y en acuerdo con los lineamientos planteados en el marco teórico que guía esta tesis, se torna crucial la elección del tipo de procesamiento al que se someterán los antecedentes recolectados en el trabajo de campo. En tal sentido, y considerando como eje central los conceptos de dominación y emancipación, la vía utilizada para el procesamiento de las percepciones y opiniones aportadas por los informantes clave será desde la perspectiva del análisis crítico del discurso.

Las definiciones mencionadas reafirman la convicción respecto a que, el estudio crítico del discurso es la forma propicia para abordar los relatos que subyacen en el discurso oficial (Van Dijk, 2008). Más aun cuando este tipo de análisis procura centrar su eje de análisis en los problemas sociales, como también en cuestiones políticas. En concreto, analizar críticamente el discurso servirá para abordar dimensiones asociadas con la representación, legitimación y reproducción de las relaciones de abuso de poder que aquejan a nuestra sociedad (Fairclough y Wodak, 1997).

Asimismo, es necesario reconocer que el discurso tiene como objetivo incidir en el actuar del destinatario (Van Dijk, 2008). En esa línea, cabe mencionar que el análisis crítico del discurso se caracteriza por su enfoque centrado en la relación que existe entre lenguaje y poder, cuyo objetivo será revelar cómo el discurso tiene un rol principal en las relaciones de dominación y control (Fairclough y Wodak, 2000; Van Dijk, 1993). Resulta imposible comprender los discursos sin una mirada holística. Razón fundada para considerar el análisis crítico del discurso como la vía propicia para incluir una visión que revele los cambios socioculturales que nos afectan y, el grado de incidencia de los grupos dominantes en la definición de las políticas de educación superior (Fairclough, 1995). En esta línea argumentativa, es dable considerar que los discursos son

un fiel reflejo de las relaciones de poder que nos dominan, junto con jugar un rol en la construcción y fortalecimiento de la dominación (Fairclough, 1992).

Señalado lo anterior y considerando el enfoque teórico de esta investigación, analizar críticamente el discurso permitirá centrar la mirada en los grupos e instituciones dominantes y en cómo estos agentes crean y mantienen una desigualdad en lo social, mediante la comunicación y el uso del lenguaje. En palabras de Van Dijk (2004), durante su conferencia en el Congreso Internacional de Lingüística realizado en Colombia y publicado por la Universidad Nacional de Colombia, “el Análisis Crítico del Discurso está relacionado con el poder y el abuso de poder y cómo estos son producidos y reproducidos por el texto y el habla.” (p.8)

En definitiva, estudiar políticas y reformas educativas se potencia con el análisis crítico del discurso, perspectiva que permite comprender las diversas formas en que operan organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE. De tal manera, optar por el análisis crítico del discurso implica que esta tesis se orienta hacia un proceso reflexivo, en línea con los postulados de Norman Fairclough (1989, 1995). La definición previa permitirá, por una parte, desarrollar un análisis centrado en la perspectiva textual de los documentos oficiales incluidos en esta investigación, y por otra, abordar la intertextualidad que subyace en los textos seleccionados, como también considerar aquellos aspectos sociales y culturales que en ellos se podrá encontrar.

Es relevante describir cómo el contexto político influye en la construcción de los discursos y documentos analizados, ya que este desempeña un papel crucial para explicar su contenido y significado. Con tal objeto, al analizar los discursos de personeros de gobierno, se consideró cómo el contexto sociopolítico influyó en la producción de dichos discursos. Esto implica examinar las condiciones sociales, económicas y políticas que han dado forma a las políticas públicas, así como los debates e intereses de los actores involucrados en el proceso político

y la toma de decisiones. Además, se debe tener en cuenta las agendas políticas tanto de los funcionarios gubernamentales como de las agencias internacionales, que han estado presentes en los últimos 30 años..

En síntesis, haber optado por esta perspectiva durante el procesamiento de los discursos recolectados, se justifica al reconocer que el análisis crítico del discurso centra su mirada en las estructuras elementales que surgen del relato de los entrevistados, en los argumentos que son utilizados y en los símbolos y valores que subyacen en su discurso (Ibáñez, 1979).

### **3.4 Resguardo ético**

Dado que, para elaborar la investigación, se recurrió a informantes claves, el resguardo ético durante las entrevistas es fundamental. En esta línea, y considerando que la normativa del Comité Ético Científico de la Universidad de Playa Ancha, creado en virtud del Decreto Exento N° 0314/2019, es concordante a lo establecido en la Ley 19.628 sobre la protección de la vida privada, las entrevistas se ajustaron a lo determinado por este órgano. En consecuencia, para concretar el resguardo ético se incluyó un consentimiento informado para todos los informantes clave partícipes de esta investigación. De tal forma, esta acción permitió dar garantías respecto a la confidencialidad de la información recabada (Tójar y Serrano, 2000).

La utilización de diversas estrategias para la recolección de evidencias (revisión documental y entrevistas) permitirá realizar un análisis amplio y diverso, permitiendo comparar los hallazgos que cada una de las fuentes aportó. A partir de las definiciones metodológicas señaladas, y a modo de síntesis del capítulo, se presenta la Tabla 1 que permite visualizar la relación entre fuentes, instrumentos, tipos de análisis conducidos y objetivos asociados a cada uno de ellos.

En este contexto, diseñar un marco metodológico sólido es, sin lugar a duda, una tarea esencial. Por tanto, este diseño metodológico, esencialmente, se debe ajustar al posicionamiento que nos lleva la teoría crítica. Bajo este escenario, es posible afirmar que los resultados obtenidos servirán como herramienta para la implementación de intervenciones que favorezcan la construcción de una robusta e íntegra política de educación superior chilena, tanto en las áreas de acceso, cobertura, como también del financiamiento.

*Tabla 1. Diseño metodológico de la investigación.*

| Dimensión                     | Fuente involucrada                                                                                                                                                     | Criterios de Inclusión                                                                                                              | Tipo de análisis      | Objetivos                                          |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Fuentes de Información</b> | Cuerpos normativos nacionales más relevantes del periodo 1990 a 2020.                                                                                                  | Estrecha relación con el sistema de educación superior, así como en su vínculo con el financiamiento otorgado por el Banco Mundial. | Análisis Documental   | OE <sub>1</sub> OE <sub>2</sub>                    |
|                               | Documentos estratégicos formulados por el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) más relevantes del periodo 1990 a 2020. | Orientaciones de política para la educación superior y/o informes de revisión de la política educativa chilena.                     |                       |                                                    |
|                               | Entrevistas con informantes claves.                                                                                                                                    | Experiencia, conocimientos especializados y posición relevante como gestor de la política de educación superior.                    | Análisis del Discurso | OE <sub>2</sub> OE <sub>3</sub>                    |
| <b>Tipo de Muestreo</b>       | Snowball Sampling (No probabilístico)                                                                                                                                  |                                                                                                                                     |                       | OE <sub>2</sub> OE <sub>3</sub>                    |
| <b>Pauta de Entrevista</b>    | Entrevista semiestructurada.                                                                                                                                           |                                                                                                                                     |                       | OE <sub>1</sub> OE <sub>2</sub><br>OE <sub>3</sub> |
| <b>Tipo de Análisis</b>       | Análisis crítico del discurso.                                                                                                                                         |                                                                                                                                     |                       | OE <sub>1</sub> OE <sub>2</sub><br>OE <sub>3</sub> |
| <b>Resguardo Ético</b>        | Comité Ético Científico de la Universidad de Playa Ancha.                                                                                                              |                                                                                                                                     |                       | OE <sub>3</sub>                                    |

**Fuente:** Elaboración propia.

## **Capítulo IV: Resultados**

En consonancia con los argumentos expuesto en capítulos anteriores, el presente capítulo de resultados se centra en develar la forma en que los organismos internacionales (BM y la OCDE) asumen un rol protagónico en la definición de políticas de educación superior (Coraggio, 1995; Coraggio y Torres, 1999; Torres, 2010; Obamba, 2013; Robertson y Komljenovic, 2016; Klees *et al.*, 2020, Espinoza y McGinn, 2023). Para tal cometido, se debe considerar que este debate no solo se da en el ámbito académico de expertos en educación, sociología y psicología, sino también en el ámbito político, lugar donde existen variados actores que influyen en las decisiones sobre cómo diseñar e implementar políticas públicas, incluyendo: políticos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, etc. (Parsons, 2007).

### **4.1 Categorías de análisis**

Respecto al desarrollo del presente capítulo, este plantea el resultado de la revisión longitudinal de la investigación desde 1990 hasta a 2020, con el fin de observar una posible continuidad en el rol del Estado sobre la educación superior. Una vez establecida esta —eventual— continuidad, el capítulo continúa con el análisis de la influencia que tienen los organismos internacionales en las acciones emprendidas por los gestores de la política de educación superior chilena en las áreas de acceso, cobertura y financiamiento. Para tal efecto, se examinaron los factores externos que influyeron en las orientaciones de política de educación superior, continuando con un análisis sobre las relaciones establecidas por los gestores de la política de educación superior y estos organismos internacionales, finalizando con una revisión documental sobre las condiciones impuestas por los organismos internacionales para la concreción de los acuerdos de cooperación con el Estado chileno en el periodo 1990-2020.

En concordancia con los objetivos establecidos para la presente investigación, se procedió con el estudio de las influencias de actores e instituciones nacionales en la definición de la política de educación superior. En este contexto, este

capítulo de resultados finaliza con el análisis de las prioridades en la política de educación superior que subyacen en los relatos de los informantes clave.

Previo al desarrollo del capítulo, se presentan las categorías y temas que surgieron del análisis documental, normativo y entrevistas con informantes, clasificados en cuatro dimensiones, que concentran 12 temas, los que aportan a la materialización de los tres objetivos específicos definidos para la presente tesis y que se detallan en Tabla 2.

*Tabla 2. Dimensiones y temas que surgen del análisis documental, normativo y entrevistas con informantes claves*

| N.<br>º | Dimensión                                                                                              | Temas                                                                                                                                                       | OE |   |   |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|---|---|
|         |                                                                                                        |                                                                                                                                                             | 1  | 2 | 3 |
| 1       | Rol del Estado sobre la educación superior.                                                            | 1.1 Enfoque y prioridades en la definición de la política de educación superior                                                                             | X  |   | X |
|         |                                                                                                        | 1.2 Rol del Estado con la universidad pública                                                                                                               | X  |   | X |
|         |                                                                                                        | 1.3 Visión de los gobiernos y autoridades sobre la educación superior                                                                                       | X  |   | X |
| 2       | Influencia de los organismos internacionales en la definición de la política de educación superior.    | 2.1 Factores exógenos que influyen en el diseño e implementación de la política de educación superior                                                       | X  |   |   |
|         |                                                                                                        | 2.2 Relación de los gestores de la política de educación superior con los organismos internacionales                                                        |    | X |   |
|         |                                                                                                        | 2.3 Condiciones impuestas por los organismos internacionales para concretar sus acuerdos de colaboración con el Estado chileno                              |    | X |   |
| 3       | Influencia de actores e instituciones nacionales en la definición de la política de educación superior | 3.1 Factores endógenos que influyen en el diseño e implementación de la política de educación superior                                                      | X  |   |   |
|         |                                                                                                        | 3.2 Tensiones en la relación del Mineduc y el Ministerio de Hacienda en la definición de políticas de educación superior                                    | X  |   | X |
|         |                                                                                                        | 3.3 Percepciones de los informantes claves en torno a la construcción e implementación de la política de educación superior chilena en el periodo 1990-2020 | X  |   | X |
| 4       | Prioridades en la política de educación superior que subyacen en los relatos de los informantes clave  | 4.1 Mercado de la educación — privada — como parte de las orientaciones de políticas de acceso y cobertura                                                  | X  |   | X |
|         |                                                                                                        | 4.2 Financiamiento de la educación superior como herramienta de regulación del sistema                                                                      | X  |   | X |
|         |                                                                                                        | 4.3 Equidad e Igualdad en el acceso a la educación superior                                                                                                 | X  |   | X |

**Fuente:** Elaboración propia

#### **4.1.1 Rol del Estado sobre la educación superior**

Evocando el mensaje presidencial de 2014, incluido en el proyecto de ley para la creación de las dos últimas universidades estatales (Universidad de Aysén y Universidad de O' Higgins) (Mineduc, 2018b), llama la atención cómo es definido el rol del Estado sobre la educación superior, a saber: "En el Estado recae la responsabilidad principal de asegurar que la educación superior [...] se constituya en un derecho social de la población, asegurando calidad, acceso, permanencia y egreso sin discriminación de ningún tipo, con la sola excepción de las capacidades del estudiante" (Mineduc, 2015, p.3). Considerando esta última declaración, se aprecia que este proyecto de ley evoca el espíritu ilustrado en los inicios de la República, toda vez que en dicha ocasión se declaró con firmeza que se debía transitar por un camino que no se alejara del "cultivo de la razón y del pensamiento", sin desconocer que, además, se debe velar por "la propagación consciente de las ideas y de la acción inspirada en ellas"(Mineduc, 2017, p.3). Lamentablemente, desde la reforma de 1981, hasta el presente, es posible constatar un abandono del Estado con su propia universidad —la pública—, que se plasma en una reducción del gasto público en educación superior, sustentado en una desregulada expansión de instituciones privadas —con un sistema laxo— y, por consiguiente, un debilitamiento de las universidades del Estado.

En este orden de ideas, diversas aproximaciones hacia el rol que debe tener el Estado con la educación superior concuerdan, a lo menos, en cuatro funciones: Normativa, Financiera, Gestora del conocimiento y de la cultura, y, Supervisora y reguladora (Allard, 2000; González y Espinoza, 2011; Rodríguez, 2012). Sin embargo, existen dos problemas con este enfoque: por un lado, considera que todas las funciones son realizadas por el propio Estado; y por otro, no incluye la diversidad del sistema de educación superior (universidades estatales y privadas), dentro de lo cual no se detalla cómo ejercer de forma distinta cada función dependiendo del tipo de institución (González y Espinoza, 2011).

Ahora bien, dejando a un lado la función del Estado respecto a la educación superior, de igual forma es necesario señalar que las universidades deben ser consideradas como centros de referencia en el desarrollo científico del país (Tünnermann, 2011). Por tanto, es posible llevar la discusión hacia el conocimiento que se genera al interior de la universidad, y si este pudiese ser considerado un bien público. Esta discusión permitiría dilucidar si el Estado tiene responsabilidad sobre la totalidad del sistema de educación terciario y cuál sería su rol bajo este escenario.

En este contexto, los relatos de los informantes claves que se expondrán a continuación permiten argumentar que, durante el periodo de tiempo estudiado (1990-2020) el Estado se limitaría a ejercer un rol regulador sobre el sistema de educación terciario, con pocas herramientas de control y con una nula intención de involucrarse en el quehacer de los privados que forman parte del sistema de educación superior chileno.

#### ***4.1.1.1 Enfoque y prioridades en la definición de la política de educación superior***

Durante la década de 1980, en materia de educación superior, el Estado chileno tuvo una marcada prioridad sobre el aumento de la cobertura. En este contexto, el número de estudiantes matriculados en el sistema de educación terciario aumentó de 118,978 en 1980 a 1,166,707 en 2017. Misma situación se aprecia en la cantidad de nuevas instituciones creadas en ese periodo. Sin embargo, este aumento no tuvo un correlato con el gasto público destinado a la educación superior (Ver más detalles en Tabla 3).

Tabla 3. Gasto público en educación y composición del sistema universitario 1980-2017

| Año  | Cantidad Universidades | Matrícula Educación Superior | Gasto público en educación (% PIB) | Gasto educación superior (% PIB) | Gasto en educación terciaria (% del gasto público en educación) | Gasto en educación secundaria (% del gasto público en educación) | Gasto en educación primaria (% del gasto público en educación) |
|------|------------------------|------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1980 | 8                      | 118.978                      | 4,2                                | 1,51                             | 35,84                                                           | 17,13                                                            | 41,16                                                          |
| 1981 | 31                     |                              | 4,9                                | 1,78                             | 36,36                                                           | 14,81                                                            | 43,64                                                          |
| 1990 | 60                     | 249.482                      | 2,3                                | 0,45                             | 20,15                                                           | 17,79                                                            | 53,84                                                          |
| 2000 | 64                     | 452.325                      | 3,8                                | 0,54                             | 14,53                                                           | 34,26                                                            | 43,01                                                          |
| 2010 | 59                     | 904.109                      | 4,2                                | 0,92                             | 22,33                                                           | 32,53                                                            | 31,73                                                          |
| 2017 | 60                     | 1.166.707                    | 5,4                                | 1,36                             | 25,15                                                           | 28,47                                                            | 27,9                                                           |

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por Banco Mundial<sup>31</sup> y Mineduc<sup>32</sup>

Considerando estos antecedentes, es posible sostener que el enfoque del Estado chileno, desde la reforma de 1981, se limitó a dejar en manos del mercado la regulación del sistema universitario, cediendo la responsabilidad de formar profesionales (mayoritariamente) a manos de los privados y abandonando financieramente a las instituciones del Estado (Salazar, 2015; Huneus, 2016; Sanhueza y Orellana, 2018). En este contexto, las orientaciones de políticas emitidas por diversos organismos internacionales durante las décadas de 1980 y 1990 fueron, principalmente, proclives a la expansión de la cobertura y acceso a

<sup>31</sup> El gasto público en educación como porcentaje del gasto total del Gobierno corresponde al gasto público total (corriente y de capital) en educación, expresado como porcentaje del gasto total del Gobierno en todos los sectores en un año financiero determinado. El gasto público en educación incluye el gasto del Gobierno en instituciones educativas (públicas y privadas), administración educativa y subsidios para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas). Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GB.ZS?locations=CL>

<sup>32</sup> Evolución de la Matrícula de Educación Superior en Chile. Periodo 1990-2009. Informe elaborado por el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), perteneciente a la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación. Disponible en: [https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/4609/evolucionmatricula\\_1990\\_2009.pdf?sequence=1](https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/4609/evolucionmatricula_1990_2009.pdf?sequence=1)

la educación superior mediante una mayor participación de privados en la esfera de la educación superior (Banco Mundial [BM], 1995, 1996, 1999b; OCDE, 2013a).

Desde el punto de vista de las prioridades consignadas en la definición de la política de educación superior — si existiera — en los últimos 30 años, se aprecia una continuidad en las orientaciones de política relacionadas con el acceso y cobertura del sistema. Esto se tradujo en un protagonismo acentuado del sector privado en la educación superior. Sobre este aspecto en particular, un informante clave confirma esta política de continuidad, durante al menos los primeros gobiernos democráticos (1990-2000):

Creo que las orientaciones de la política educativa se producen con cada gobierno; y no hay cambios significativos. Hasta el 2014 y con relación al acceso por sobre la calidad en educación superior, yo podría decir que hay una continuidad en la que las orientaciones responden a las características propias con las que comienza un nuevo gobierno. Esto último, aludiendo, principalmente, a los dos gobiernos de la centro-izquierda que hubo tras el retorno a la democracia. (Bitar, 2021)

En este marco, la política de continuidad puede ser justificada — tal vez extremando el argumento — por la rigidez del ordenamiento jurídico que regulaba al sistema universitario. De tal modo, el alto quorum que requería la LOCE para ser modificada, junto a la composición del Congreso Nacional, configuraron un escenario que era poco favorable a los cambios. En este sentido, limitar las funciones del Estado a la creación de condiciones que favorecieran la incursión de privados en el sector universitario, fue una de las prioridades tras el retorno a la democracia. Por tal razón, lo que se aprecia es un Estado enfocado en el aumento de la cobertura y el acceso a la educación superior, mediante la participación de privados, lo que conllevó a la proliferación de instituciones privadas, subsidiadas, y que operó en un sistema regulado por las lógicas del

mercado. En esta línea, uno de los informantes claves señala cómo las ideas de construir una política de educación superior se diluyeron, reafirmando el hecho de tener una política de continuidad desde la reforma de 1981 hasta el presente:

En nuestro país no hemos tenido una política pública de educación superior que siga los pasos de países más avanzados, los cuales sí tienen [recursos financieros] para hacer una política pública. Esto quiere decir que, primero, realizan un diagnóstico estratégico, luego un análisis de las fortalezas y debilidades del país para finalizar con una definición acerca de cuál debe ser la misión y la visión de ese país. Solo así se lograría establecer una estrategia para el desarrollo de la educación superior. (Allard, 2021)

Ahora bien, esta política de continuidad en el sector universitario, durante los primeros gobiernos democráticos (1990-2000) fue matizada por las prioridades fijadas para la educación escolar, cuya intención era recuperar lo perdido durante los 17 años de dictadura militar. Concretamente, durante los dos primeros lustros de gobiernos democráticos es posible apreciar que gran parte del gasto público en educación fue destinado al subsector de enseñanza básica (primaria) (Ver tabla 4). En este sentido, la prioridad del Estado chileno, durante los primeros 10 años de gobiernos democráticos no incluyó a la educación superior, lo cual es reafirmado por algunos testimonios de los informantes claves:

Durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. tuvimos un programa [Mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación] para media, dado que estábamos satisfechos con el de [educación] básica. En ese momento, recibimos muchos reclamos por parte de las comunidades educativas: rectores y autoridades de las universidades se preguntaban por qué había recursos para educación básica y media, pero no para la educación terciaria. (Arellano, 2021)

Por su parte, Bitar (2021) señala que: “El grueso del esfuerzo chileno, prácticamente los 10, 15 primeros años [desde el retorno a la democracia], fue sostener la educación escolar. Y, en segundo lugar, fue avanzar en la cobertura de la educación superior. Entonces, la prioridad [durante el gobierno de Ricardo Lagos] no estaba en la calidad, sino que en la cobertura de la educación terciaria”.

Estos relatos dan cuenta de una intención de modificar, de alguna forma, las prioridades y/o enfoques que debía tener el Estado sobre la educación superior estatal. Sin embargo, es posible apreciar que en relación con la ampliación de la cobertura —al incorporarse las universidades privadas—, es posible encontrar un discurso crítico respecto a la prioridad que se fijó, esencialmente respecto al aumento de la cobertura y acceso a la educación superior. En tal sentido, se plantea que:

La educación superior en Chile ha crecido enormemente, en cobertura. Esto es cierto, pero parcialmente, pues lo relevante no son las tasas de cobertura bruta, sino las metas. Aquí, Chile "está al debe", si nos comparamos con nuestros vecinos. (Romaguera, 2021)

Así, en consonancia con las recomendaciones emitidas por el BM para el nuevo milenio (Kells, 1999; Levy, 2002; Banco Mundial [BM], 2000), las prioridades del Estado respecto a la educación superior cambian al finalizar la década de 1990, fijando como principal objetivo el aseguramiento de la calidad en educación superior —mediante licenciamiento<sup>33</sup>, en un inicio, y luego acreditación—, que se vio expresado en la Comisión Brunner (1990), cuyas tareas finalizaron en 1991. Esta afirmación se respalda con las declaraciones de uno de los informantes claves:

---

<sup>33</sup> Evolución de la Matrícula de Educación Superior en Chile. Periodo 1990-2009. Informe elaborado por el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), perteneciente a la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación. Disponible en: [https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/4609/evolucionmatricula\\_1990\\_2009.pdf?sequence=1](https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/4609/evolucionmatricula_1990_2009.pdf?sequence=1)

Lo más importante fue que esa Comisión nos dio el respaldo de algo que venía tan bien, y en lo cual coincidían Unesco e instituciones como el Banco Mundial, que querían establecer un sistema de acreditación. (Allard, 2021)

Otro elemento que emerge del análisis del discurso de los informantes, y que refiere al manejo de las prioridades de una posible política de educación superior, es la presión o demanda que expresa la sociedad:

Cuando llegué al Ministerio de Educación, mi tarea estuvo centrada, fundamentalmente, en atender la contingencia reconocida como “la revolución de los pingüinos”, del año 2006. [Sin embargo,] no puede ser que nuestro gasto público y nuestras prioridades se ordenen según quien tenga una mejor capacidad de expresar sus preocupaciones. Yo creo que debemos hacer un esfuerzo por la educación preescolar y escolar, eso es prioritario, hay que darle voz a los que no se expresan con más fuerza. (Bulnes, 2021)

Esta última declaración permite sostener que no se acepta el hecho de que los cambios en las prioridades del Estado sean mediante la presión social; no obstante, las manifestaciones estudiantiles sí tuvieron un rol protagónico en las futuras modificaciones de las orientaciones de política que se apreciaron durante el periodo estudiado. Así lo reafirma uno de los informantes claves:

Entonces, surgen estas preguntas: ¿qué gobierno va a corregir los errores?, ¿cuánto hay que esperar para que los corrijan? La “pobre” universidad del Estado tiene cada vez más dificultades financieras. [Pareciera que] en las crisis hacemos los arreglos. (Reich, 2021)

En este contexto, es posible plantear que la contingencia marca prioridades en las orientaciones de política en educación superior. Sin perjuicio de ello, las

manifestaciones estudiantiles (2006 y 2011) y la revuelta social serían la vía para lograr cambios reales, pero insuficientes para derribar el modelo imperante (Sanhueza, 2015; Inzunza *et al.* 2019; Somma y Donoso, 2021). Esta situación es palpable al finalizar la segunda década del nuevo milenio. Más aun cuando se fija la mirada en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet (2014-2018). Luego de las movilizaciones estudiantiles de 2011, el programa de gobierno de la entonces candidata (Bachelet, 2013), puso énfasis en la educación superior estatal. En este contexto, las propuestas de la candidata se enfocaban en el fortalecimiento de la educación superior pública, con miras a disminuir la desigualdad, enfocando sus esfuerzos en la equidad del acceso al sistema universitario, principalmente en lo referido al financiamiento de la universidad del estado y la implementación de la gratuidad en la educación superior. En esta perspectiva, las declaraciones de algunos actores de la época señalan lo siguiente:

Una de las prioridades fue el tema de la educación pública: cómo consolidar los tres niveles educativos. Yo diría que, claramente, la equidad fue un objetivo declarado. El tema de la desigualdad en el acceso [a la educación superior] es una cuestión que buscamos combatir con todas las herramientas que el Estado pudiera tener. (Quiroga, 2021)

En síntesis, durante los 30 años estudiados, es posible afirmar que, en estricto rigor, Chile posee ciertas orientaciones, pero que no son suficientes para considerarse como una política pública que permita concretar una visión educativa de largo plazo; que se base en un diagnóstico que reconozca los problemas y la visión local. En voz de los entrevistados, lo más cercano a una política pública sería el programa Mecesup, en sus tres versiones. Sin embargo, en estricto rigor, este programa no es más que un instrumento que permitiría llevar adelante una política de educación superior, que, según los propios entrevistados, el Estado chileno no posee. Aun así, es relevante mencionar la

valoración que se le asigna a este programa (Mecesup) por parte de uno de los informantes clave:

Lo más cercano que pudimos estar de tener una política de educación superior sería el programa Mecesup, que se concretó mediante el primer convenio de préstamo con el Banco Mundial. (Reich, 2021)

Con todo, el enfoque y prioridades en la definición de una posible política de educación superior, durante los primeros dos lustros de gobiernos democráticos, es una continuidad que se manifiesta desde la reforma de 1981, expresada en el aumento del acceso y cobertura, que mantiene una lógica de subsidio a la demanda. En cambio, desde el inicio del nuevo milenio se da un giro, centrando la prioridad en el aseguramiento de la calidad en educación superior; sin embargo, estos esfuerzos no lograrían consolidar un sistema regulado, lo que se tradujo en el lucro solapado de las universidades privadas y en la consolidación de un sistema de educación superior subsidiado (Monckeberg, 2007; Congreso Nacional, 2012; Guzmán *et al.*, 2014).

#### ***4.1.1.2 Rol del Estado con la universidad pública***

En párrafos anteriores se mencionaba cuáles serían, por convención, las cuatro funciones que el Estado tendría para con sus universidades. En cualquier caso, dada la naturaleza de provisión mixta que exhibe el sistema de educación superior chileno, se detectan algunas dificultades para aceptar estas cuatro funciones: normativa, reguladora, gestora de conocimiento y supervisora (González y Espinoza, 2011).

Por consiguiente, y considerando que el Estado chileno tendría una naturaleza subsidiaria, se complejiza la definición de las funciones que este debe ejercer, si se quiere construir un sistema de educación superior capaz de generar una sociedad más justa, orientada a resolver problemas locales y que reconozca la cultura nacional. Las universidades cumplen un rol tradicional de enseñanza,

desde una perspectiva institucional, cuyo propósito es ser centros educativos de transformación social y entendimiento cultural. En este sentido, la universidad se define como un espacio donde se promueven los principales valores de la ciudadanía, tales como: la solidaridad, la justicia y la libertad (UNESCO, 1974; Ortega y Minguez, 1996; Barba y Alcántara, 2006). Al respecto, Estado y ciudadanía han exigido la creación de espacios públicos para promover estos valores, así fue en el caso chileno con la fundación de la Universidad de Chile en 1842 (Ministerio de Educación [MINEDUC], 2017). Sin embargo, las funciones de la universidad ya mencionadas —que colocan de relieve el propósito técnico y funcionalista de estos centros educativos— permiten avanzar poco en objetivos valóricos que se imbrican con lo político.

Considerando este contexto, y establecido el hecho de que el rol del Estado con la universidad pública, en esos términos valóricos, prácticamente, no existió desde la reforma de 1981, los informantes claves aluden, con fuerza y claridad, a que el clima político sería la principal dificultad para lograr los cambios, señalando que la capacidad normativa del Estado en la educación superior continuaría bajo la misma lógica desde la dictadura militar, en especial en cuanto a lo financiero:

Yo creo que la educación es de los temas de política pública en donde la ideología "se cuele" de muchas maneras, más que en la salud, incluso. Entonces, debatir los temas de educación en el parlamento siempre supone que terminas en que terminará en "un peso" [dinero] para lo público y un peso para lo privado. (Delpiano, 2021)

Por su parte, Bitar (2021) afirma que: "Nuestras preocupaciones ahí [al inicio de la democracia] eran las de no tener ningún control de calidad, como tampoco la capacidad de dar crédito y ayuda a la universidad. Dada esta realidad, la tensión política se origina cuando se considera a la universidad. Había toda una ideología

tremendamente fuerte en el aparato público, en el Parlamento. A mí me tocó lidiar con senadores designados, cuando ejercí como ministro de Educación”.

Estos relatos logran develar las disputas ideológicas que se dieron en temas de financiamiento y calidad. La premisa, evidentemente, era que el Estado no podía intervenir en el funcionamiento de las instituciones privadas, y apelando a la no discriminación, se debía tratar por igual a las universidades públicas y privadas en temas de financiamiento, bajo un argumento que se sostenía en la libertad de enseñanza<sup>34</sup>. En ese marco, se plantea que:

Estas dificultades políticas originaron la gran batalla que se dio durante mi periodo [2005-2006]. La disputa involucró el financiamiento y la calidad. Había mucha resistencia de la derecha a la acreditación, con el argumento de que el Estado no tiene por qué entrar a regular la calidad, puesto que la calidad se regula en el mercado, y el mercado, a su vez, a través de la decisión de los padres y de los alumnos, quienes seleccionan las mejores universidades. (Bitar, 2021)

Frente a estos relatos, es posible sostener que no solo fue la composición del Congreso Nacional, a inicios del retorno a la democracia, lo que impidió hacer cambios fundamentales respecto al deber del Estado para con sus universidades. Existe más bien una mirada generalizada en los gestores de la política educativa, en la cual no importa el tipo de institución al momento de discutir cambios en el tipo de financiamiento:

Los aportes basales a las universidades también son una cuestión relevante. Yo creo que hay una política pública orientada a fomentar el

---

<sup>34</sup> El principio de Libertad de enseñanza por primera vez fue reconocido en nuestro ordenamiento jurídico durante la Reforma Constitucional del 13 de agosto de 1874, instancia que amplió el artículo 12 N° 6 de la Carta de 1833. En un único inciso, esta reforma señala que “La Constitución asegura a todas las personas: (...) La libertad de enseñanza”. Transcurrido más de un siglo, esta garantía constitucional fue finalmente regulada en la reforma constitucional del 9 de enero de 1971 (Orrego Sánchez 1986: 483-4).

desarrollo de las instituciones públicas, sean públicas en su propiedad o pública en su orientación [apelando a la vocación pública que tendrían las universidades privadas]. (Bulnes, 2021)

Con todo, dada la naturaleza del Estado chileno y las disputas ideológicas entre los gestores de la política de educación superior, queda de manifiesto la dificultad de encontrar un consenso respecto al rol que el Estado debe tener con sus universidades.

Ahora bien, los relatos de los informantes claves no entregan ideas centrales que apunten hacia la gestión del conocimiento y la promoción de la cultura local. En contraste, los relatos son fuertes en torno a las capacidades normativas y financieras, y un poco más débiles en torno a la supervisión y regulación. Bajo este escenario, las respuestas a las demandas sociales de mayor calidad y gratuidad para la educación superior y la crisis por calidad, gestión y probidad fueron abordadas con dificultades:

Llegué a un Ministerio que no estaba hecho para lo que había sucedido en el país. No tenía las herramientas y fuerza para resolver. (Delpiano, 2021)

Mientras se observa poca claridad respecto al rol del Estado en materia de educación superior —salvo por la normativa y el financiamiento, que se entrega indistintamente a la propiedad de la universidad— es posible establecer una débil participación en la regulación del propio sistema y una total ausencia en la promoción de la generación de conocimiento y preservación de la cultura local. Esta situación puede transformar el sistema educativo en una instancia que no logra plasmar las ideas de la equidad y la justicia social. Esto se explicaría por una idea fuerza expresada por los informantes:

Los poderes fácticos usan la educación superior para formar élites, así asumen el control en la formación de una élite que maneje nuestra sociedad. (Bitar, 2021)

En síntesis, los deberes del Estado con la universidad pública son cruzados por una visión valórica que se mantiene hasta el día de hoy como expresión política. Este hecho dificulta los cambios en materias de educación superior. De esta manera, durante los últimos 30 años, la composición política del Congreso dificultó todo tipo de cambios respecto al rol del Estado con su universidad. En tanto, el financiamiento de la educación superior fue objeto de consensos y continuidad, pero no avanzó, se mantuvo estancado desde las lógicas impuestas desde la reforma de 1981. Con esto, los propósitos de crear una universidad centrada en la formación valórica y generadora de conocimiento, por sobre la producción de una clase trabajadora, solo se circunscribe a las declaraciones de los informantes claves, pero no se materializa en programas y acciones creadas durante el periodo analizado.

#### ***4.1.1.3 Visión de los gobiernos y autoridades sobre la educación superior***

Previamente se hizo una referencia al rol que se asignaba al Estado respecto a la educación superior; "Cultivo de la razón y del pensamiento", junto a "la propagación consciente de las ideas y de la acción inspirada en ellas". Estas ideas, que podrían considerarse como una quimera dentro de los relatos obtenidos, permiten dar inicio al presente apartado.

Bajo este contexto, resulta provechoso apelar al rol de la educación en la construcción de la sociedad. Particularmente, apelando a la concepción de la educación, que por años se manifiesta como herramienta útil para lograr la producción de una clase trabajadora (Espinoza, 2016). En efecto, la educación es vista como una herramienta de reproducción social, que se distancia de un rol centrado, principalmente, en la construcción de una sociedad guiada por las relaciones humanas, y en el establecimiento de las bases que permiten abolir la

explotación impuesta por la minoría que detenta el poder (McLaren, 1984). Esta visión respecto a la educación superior y su rol en la construcción de sociedad es coincidente con los relatos de los informantes claves que manifiestan los temas que debiese promover la universidad. En esa perspectiva se plantea que:

No es posible comprender que lo único que se busca [en el sistema universitario] sea formar profesionales para ganar dinero. ¿Y qué sucede con la formación democrática, los valores republicanos, la diversidad, el sentido de país, el sentido de lo colectivo y lo social? ¿Dónde queda todo eso? (Bitar, 2021)

Por su parte, Romaguera (2021) señala que: “Había temas que eran marginales en la agenda, no debía ser así, pero lamentablemente eran más marginales de lo que debían ser temas como políticas de ciencia, de innovación, salario del profesorado, relaciones con la comunidad, etc.”.

Frente a estas narrativas, resulta llamativo que los informantes claves expresen visiones que apelan a la construcción de un sistema de educación superior articulado. Se trata de una visión sistémica que se centra en una educación técnica —esto es, con mayor énfasis en la educación técnica y profesional— alejada de la formación en valores, y con una inexistente prioridad en acortar las brechas de la desigualdad social. En este marco, uno de los informantes clave expone lo siguiente:

El sistema educativo debería ser un continuo, incorporando la formación laboral y los reciclajes de las personas, con tal de entregar la posibilidad de estudiar como un derecho fundamental de todas las personas en el país. Yo creo que el Estado tendría que haber levantado una institucionalidad que estuviera constituida por un centro de formación técnica estatal, un instituto profesional estatal y una universidad pública. (Delpiano, 2021)

En esta línea, resulta llamativa la apelación a argumentos que justifican la visión de los gobiernos y autoridades sobre la educación superior. Particularmente, se mencionan discursos asociados a la débil presencia de expertos nacionales. Esto, en el contexto de la planificación de prioridades con que se abordan los temas de educación superior en el Ministerio de Educación. De esta forma, se logra estructurar un discurso que evidencia una subvaloración de la academia y su capacidad para la generación del conocimiento. Así lo retrata la siguiente declaración:

En materia de reflexión intelectual sobre la educación superior, yo diría que no son muchas las personas que uno reconoce como expertas en esta temática. Hay ciertas personas e instituciones, yo diría, más bien escasa presencia de expertos nacionales en materia de educación superior [...] Por tal razón nosotros buscamos referencia internacional, toda vez que esta mirada refresca la evaluación nacional sobre esta temática. (Quiroga, 2021)

Finalmente, lo que se aprecia es una visión de los gobiernos y sus autoridades sobre la educación superior que pone en el centro la generación de una clase trabajadora útil para lograr el crecimiento económico de la nación. Por otra parte, el Estado chileno considera que su rol sobre la educación superior estaría centrado netamente en el apoyo financiero hacia los estudiantes e instituciones, sin discriminación en cuanto a su propiedad, reafirmando su rol subsidiario. De esta forma, es posible establecer que los gestores de la política de educación superior se limitarían a concretar programas y acciones inconexos y desarticulados entre sí, en especial en lo relativo a calidad y ayudas estudiantiles.

En este contexto, las ayudas estudiantiles se caracterizan por su fragmentación y distancia para cubrir los costos reales de la educación superior, especialmente,

para aquellos sectores más postergados de la sociedad chilena. En esta línea, un actor clave de la época señala lo siguiente:

Fuimos muy rápido en aumento de la cobertura y siempre atrás en materia de financiamiento del Estado, limitado a un rol de complemento al financiamiento de la familia [...] Lo que no avanza a igual velocidad ha sido la mejora en términos de calidad, que en realidad es mucho más difícil de lo que se pueda apreciar, y que probablemente requiere de esfuerzos que el país no ha logrado concretar, dado que no tenemos las capacidades [...] Un último tema es la lentitud en materia de ayudas estudiantiles, aquello relacionado con el costo financiado por las familias, en comparación con la parte financiada mediante impuestos. (Arellano, 2021)

De tal forma, en voz de un actor clave en la gestión de la política de educación superior chilena, el Estado no tendría una visión clara respecto a su rol con la educación superior. Por tal razón, no es posible confirmar la existencia de una política pública en esta materia:

Solo se trata de una política sectorial o particular, de una parte de la educación superior. No es integral. (Reich, 2021)

Con todo lo expuesto, resalta la necesidad de construir un sistema de educación superior que considere el origen y desigualdades de sus estudiantes. Solo así, mediante el reconocimiento de estas heterogeneidades que caracterizan a la sociedad chilena, es posible aspirar a un sistema de educación superior que tienda hacia la justicia social, logrando su distanciamiento de las lógicas de mercado. Sin perjuicio de esta aspiración, lo relevante — y que viabiliza esta aspiración — se centra en la construcción de una visión de Estado frente a la educación superior, la cual se debe distanciar de las lógicas impuestas desde la reforma de 1981.

#### **4.1.2 Influencia de los organismos internacionales en la definición de la política de educación superior**

Esta tesis considera como eje principal la influencia que ejercen los organismos internacionales en la definición de políticas de educación superior, esto con tal de imponer orientaciones de política funcionales a sus intereses. Ahora bien, la influencia que unos ejercen sobre otros es un acto que se basa íntegramente en su poder, ya sea económico o mediante el conocimiento que posea. Una situación similar es posible visualizar en la definición de Max Weber (1958) respecto a la dominación legal, quien señala que un Estado reclama autoridad sobre un sujeto cuando tiene suficientes medios materiales y humanos para hacer efectivas las amenazas e incentivos que son indispensables para su éxito. Por consiguiente, el proceso donde un organismo internacional con recursos financieros superiores logra el sometimiento de un Estado más débil económicamente —o por el conocimiento que poseen los primeros respecto a los segundos— puede ser catalogado como una relación basada en la dominación.

Con todo, no es posible esperar que el Banco Mundial y la OCDE reconocieran su incidencia en la definición de políticas educativas. En este sentido, cada Estado declara su independencia a la hora de definir sus cursos de acción en materia de educación superior, y cuesta creer que otros actores puedan ser los responsables de este proceso (Paczynska, 2007).

Pese a lo anterior, se debe reconocer que tanto el Banco Mundial como la OCDE han estado activos en el campo de la educación desde hace más de 50 años (Coraggio y Torres, 1999; Maldonado, 2000; Ydesen, 2019; Centeno, 2019). Estos organismos internacionales fueron creados con el propósito de contribuir al desarrollo de las naciones como medio para reducir la pobreza, lo que en las últimas décadas se ha enfocado en el sector educación (Altbach, 1988; Berman, 1983; Puiggrós, 1996; Lima, 2011; Heyneman, 2003, 2016; Espinoza, 2016).

#### **4.1.2.1 Factores exógenos que influyen en el diseño e implementación de la política de educación superior**

El fenómeno de la globalización se remonta al inicio de la década de 1990, lo cual impactó a la educación superior en diversas dimensiones (Martensen, *et al.*, 2000; López, 2008; CUE, 2009; Cox y Meckes, 2016), bajo el argumento de que una economía global requiere una fuerza laboral globalmente educada (Burbules y Torres, 2001). En este sentido, la importancia que tendrían el conocimiento y las habilidades globales se transforma en un desafío para la educación superior. Por tal razón, el fenómeno de la globalización llevó a una creciente necesidad de desarrollar competencias multidisciplinarias por parte de estudiantes y académicos, por igual (Ojeda y Agüero, 2019).

Consecuentemente, es posible sostener que la educación superior exhibe un alza en la incorporación de temáticas relacionadas con el conocimiento sobre culturas, sociedades, políticas y economías internacionales (Cornejo, 2012). En este orden de ideas, los desafíos de la universidad comenzaron a girar en torno a la entrega de conocimientos y habilidades relevantes para el mundo laboral, que se desarrollan en un contexto de globalización (Marginson, 2007).

Señalado lo anterior, y considerando las características asociadas al fenómeno de la globalización, la educación superior debía centrar su mirada en el desarrollo de procesos que aseguraran su calidad, con tal de ser reconocida en un contexto global. En este sentido, la calidad en educación superior debería, sin lugar a duda, determinar las necesidades educativas de los estudiantes en un contexto de globalización.

Dado estos antecedentes, es posible comprender cómo la globalización fue un factor influyente en el desarrollo de las orientaciones de política en educación superior chilena en los últimos 30 años. En tal sentido, la inserción de Chile en el mundo, luego de 17 años de dictadura militar, abriría nuevos espacios y necesidades para para este nivel educativo. En esta línea, un informante clave,

intentando identificar cuáles serían los factores exógenos que influyeron en el diseño de la posible política de educación superior, señala lo siguiente:

Otro elemento [aludiendo a los factores que influyeron en el diseño de la política de educación superior chilena] es la mayor inserción de Chile en el mundo. Esa mayor inserción ha influido en la educación superior. Y también el desarrollo de la educación superior en regiones; el crecimiento ha sido mucho mayor en aquellos lugares en donde se responde a demandas muy específicas [...] Los cambios en el mercado laboral es algo que está afectando de manera muy importante a la educación superior, planteándole desafíos nuevos, Y, por último, la globalización se relaciona con esto de manera muy incidente en la educación superior; no podía ser de otra manera, porque en Chile se ha insertado probablemente más que otros países. (Arellano, 2021)

En este contexto, es relevante destacar aquellos discursos que permiten develar cómo la influencia de los organismos internacionales es aceptada bajo el argumento de la inserción de Chile en el mundo. Así, relacionar la globalización de los mercados con la influencia que ejercerían los OOI, con tal de imponer sus visiones sobre la educación superior, no sería más que la forma de aceptar esta relación de dominación.

Entonces, bajo este contexto de globalización y apertura económica, nosotros definíamos la política de educación superior. Hicimos un documento que incorporaba un término que recién venía llegando: globalización. Por tal razón, en la parte de la educación superior se dio una gran importancia a la ciencia y a la tecnología. Existiría un nuevo tipo de desarrollo en que ya no eran tan importantes los recursos industriales como lo fue en el siglo XIX. Ahora bien, incorporamos cosas que estaban en los documentos de la UNESCO y en los documentos del Banco Mundial, e intentamos vincular la Universidad con la empresa, además de

la relación entre universidades nacionales con las extranjeras. (Allard, 2021)

Respecto al poder económico del BM, y su posible capacidad de influir en los destinos de la posible política de educación superior chilena tras el retorno a la democracia, existe una disparidad de discursos, desde aquellos que lo consideran importante, que hubo financiamiento interno, hasta los que sostienen que su influencia generaría problemas de diferente índole. Al respecto se argumentaba que:

Cuando partimos en el año 1990 no estábamos buscando financiamiento externo, teníamos recursos para implementar lo que se había diseñado. (Arellano, 2021)

En tanto, Allard (2021) expone lo siguiente: “El Banco Mundial fue una fuente importante de financiamiento para nosotros. Durante esos diez años [1990-2000] se aumentaron los presupuestos, mediante la ley de presupuesto en un 90 por ciento”.

Por su parte, Reich (2021) señala: “Uno puede declarar con orgullo, pese a que hay una equivocación muy grande de algunas personas que creen que lo que se hizo fue impuesto por el Banco [Mundial]. Es un completo error. Esta política particular de mejoramiento se hizo con recursos incrementales”.

Este tipo de discurso, considerando el poder del conocimiento que los OOII poseen, toma fuerza cuando se declara que la variable económica, no era un problema en Chile durante la década de 1990. Estas ideas, en torno a que Chile tenía los suficientes recursos económicos para promover sus reformas, se contradice al revisar la fuente de financiamiento de la serie de tres programas de mejoramiento de la calidad en educación superior (Mecesup), los cuales, en sus tres versiones, fueron financiados mediante préstamos otorgados por el Banco

Mundial (Ministerio de Educación [MINEDUC], s.f.). Con todo, un actor clave en la gestión del programa Mecesus sostenía:

Chile tenía una gracia adicional, que la verdad es que no necesitaba los préstamos, tenía suficiente dinero para implementar sus propias propuestas. (Reich, 2021)

Aun así, los informantes claves no reconocen algún tipo de influencia por parte de los OOI, como factor exógeno que habría influido en la definición e implementación de la posible política de educación superior chilena de los últimos 30 años. Por el contrario, se señala que Chile tiene una idea autónoma de política sobre la educación superior: “Yo diría que no tuvieron ninguna incidencia. O sea, nosotros teníamos plena autonomía”. (Arellano, 2021)

Por su parte, Bitar (2021) sostiene: “Lo primero que quiero decirle es que, si un país no tiene convicción propia, y la fuerza política no sabe lo que tienen que hacer, toda la ayuda internacional es estéril. Esos son documentos que no sirven de nada. Ahora bien, yo me apoyaría en todos los organismos internacionales, siempre que sea para avanzar en una dirección de mayor equidad, mayor empleabilidad y una formación ética, política y democrática de cambio progresista”.

Sin embargo, el discurso que subyace en las entrevistas alude, directamente, a los ajustes que se hacen en el diseño de las políticas educativas que se alinean a las orientaciones emanadas por el BM y la OCDE.

El programa MECE en todo su período [Mecesus 1,2 y 3], fue una creación íntegramente desarrollada e implementada en Chile. Nos ayudó muchísimo la gente del Banco [Mundial], desde el punto de vista de asesoría técnica. (Reich, 2021)

Paralelamente, Bulnes (2021) alude a las tendencias globales en materia de educación superior para sostener las acciones emprendidas en torno al diseño de una política de educación superior alejada de los problemas locales.

Yo creo que era casi una obligación implícita, y la tendrían que sentir todas las autoridades, en mirar estos estándares internacionales [aludiendo a la participación de privados en la educación superior, como también a los procesos de aseguramiento de la calidad] para ver cómo poder acercarnos a la fórmula seguida por países desarrollados en materia de educación. (Bulnes, 2021)

En tanto, algo relevante que se destaca en las entrevistas dice relación con la adopción de recomendaciones que emiten los OOI. En este marco, los informantes clave señalan que dichas recomendaciones serían adoptadas, toda vez que estarían en línea con la búsqueda de la equidad y justicia social. No obstante, anteriores declaraciones de los informantes claves son evidencia para sostener que las orientaciones de política, en el periodo de 1990 y 2020, se limitaron a continuar con la expansión del sistema universitario mediante la participación de privados. Para continuar, desde el inicio del nuevo milenio, con el desarrollo de programas y acciones centradas en el aseguramiento de la calidad. En definitiva, no se observa el desarrollo de una política que se oriente, efectivamente, a reducir la injusticia social (Ortíz, 2015; Arzola, 2021), más bien se observa la consolidación de un modelo basado en las lógicas de mercado (Bernasconi, 2004; Espinoza, 2018), y altamente segregado (Villalobos *et al.*, 2020).

El objetivo era hacer referencia a elementos de política que en otros países podían estar teniendo éxito. Asimismo, el diálogo interno de los equipos del Ministerio [de Educación] tenía más que ver con eso: con buscar la manera más exitosa de lograr lo que se buscaba en materia de política [de acceso a la educación superior]. (Arellano, 2021)

Por su parte, Quiroga (2021) sostiene que: “Yo creo que todos los organismos internacionales ayudan mucho en la construcción de ciertas ideas. Ellos [los OOI] aportan una visión global, te ayudan a poner en perspectiva lo que tú quieres diseñar. Nosotros no hacemos agenda en función de eso, pero sí ayuda a calibrar las prioridades. En el fondo, la comparación con el mundo te ayuda”.

Ahora bien, los relatos analizados logran develar que la influencia ejercida por los OOI sobre el desarrollo de la política de educación superior es un hecho real. Bajo esta perspectiva, transcurridos los primeros tres gobiernos democráticos, es posible visualizar cómo las prioridades en materia de educación superior cambian: ya no se trata como prioridad aumentar el acceso y cobertura a la educación superior, básicamente, la búsqueda de la calidad se transforma en la prioridad principal. Lo anterior permite evidenciar que dichas definiciones se ajustarían a las recomendaciones que emitió el BM y la OCDE hacia fines de 1990 (Banco Mundial [BM], 1995; OCDE, 2013a).

Una situación similar se puede apreciar en la valoración de la educación técnica, sector que por largo tiempo fue excluido de variados programas (Banco Mundial [BM], 1992b; OCDE, 2010; Unesco, 2012), tanto en los apoyos económicos, como también en los programas de mejoramiento de la calidad. Dicha situación cambia al inicio de la década del 2000, en línea con las recomendaciones que formula el Banco Mundial en torno a la educación superior técnica. En esta línea, un actor clave de la época propone lo siguiente:

Creo que si el Banco Mundial está diciendo que no se puede lograr mayor desarrollo económico sin tener una formación técnica de mejor calidad. Entonces, lo que requiere Chile es una formación técnica más sólida, tienen que entrar más jóvenes a la formación técnica. En conclusión, tenemos una formación técnica insuficiente y de baja calidad. (Bitar, 2021)

Bajo el escenario descrito en este último relato, es posible sostener que las orientaciones de política que emanan de diversos OOI, entre otros, el Banco Mundial, constituyen un hecho relevante que impacta sobre el desarrollo de una política de educación superior chilena. Pese a que no existe un reconocimiento explícito en torno a esta última afirmación, los antecedentes expuestos así lo demuestran. Los informantes claves, apelando a la necesidad de alinear los intereses nacionales, con las demandas que genera un mundo globalizado, logran evidenciar la influencia de los organismos internacionales en el desarrollo de programas y orientaciones de política que exhibe Chile en los últimos 30 años.

#### ***4.1.2.2 Relación de los gestores de la política de educación superior con los organismos internacionales***

El retorno a la democracia en marzo de 1990, en palabras de uno de los informantes claves, generó un anhelo en donde “a todo el mundo le interesaba que nos fuera bien” (Allard, 2021). De este modo, el primer gobierno democrático (Patricio Aylwin 1990-1994) se vislumbraba auspiciosamente. Bajo este escenario, un actor clave de la época sostiene que se generó una política con amplios acuerdos sobre temas que afectan a la universidad:

De esa comisión [Brunner, 1990] sacamos algunas cosas. Lo más importante fue que esa comisión nos dio el respaldo para comenzar a trabajar en áreas donde coincidían la Unesco e instituciones como el Banco Mundial. Específicamente, fijamos una política formal en 1997 que quedó plasmada en un documento que publicó el Ministerio de Educación, que se titula “Marco de Política para la Educación Superior”. Ahí fijamos promover la calidad, cultura, vinculación con el desarrollo nacional y fomento de la investigación, regionalización, internacionalización y desarrollo de un sistema de educación superior, complejo y adecuado a las necesidades del país. (Allard, 2021)

En cualquier caso, muchas de las orientaciones de política del Informe Brunner (1990) están en línea con lo recomendado por el BM en materia de educación superior (Banco Mundial [BM], 1995, 2000, 2017). En este marco, los discursos de los informantes claves son contradictorios. En algunos casos se señala que al inicio de la democracia no había interés en las asesorías que podían prestar los OOII, salvo la OCDE. Sin embargo, los propios informantes claves reconocen como una virtud el hecho de que las orientaciones de política estén alineadas, desde el inicio de la democracia, con las propuestas que emanan de los OOII. Más aun, no existen referencias explícitas a herramientas de política, como lo fue el proyecto Mecesup, sobre todo, si consideramos que su implementación fue producto de un préstamo que otorgó el BM en sus tres versiones. Todo lo anterior se reafirma en los siguientes relatos:

En mi periodo como ministro de educación [2003-2005], lo más importante en apoyo internacional fue la OCDE. Con ellos desarrollamos un estudio sobre el estado de la Educación superior en Chile. (Bitar, 2021)

La OCDE es un parámetro, sobre todo en materia de educación. (Delpiano, 2021)

Por su parte, Arellano (2021) sostiene que: “En el caso del Banco Mundial, no recuerdo que haya sido muy importante el tema educación superior dentro del Banco, en esos años [1996-2000]. Sí lo ha sido posteriormente, pero solo se trata de sugerencias, como lo son las recomendaciones que emite la Unesco. Tal vez la OCDE, en algunos ámbitos, tiene recomendaciones, pero corresponden solo a sugerencias, especialmente para países del nivel nuestro, es decir, de nivel de ingreso medio alto”.

En tanto, Romaguera (2021) señala lo siguiente: “Creo que no existieron temas de educación que se hayan discutido con profesionales del Banco Mundial en el período en que estuve como subsecretaria [2006-2008]. Sin embargo, con la

OCDE estamos muy al tanto de los estudios que ellos hacen, de colaborar con esos estudios, de recibir los resultados de dichos estudios y tratar de buscar interpretaciones de la situación de Chile en ese contexto”.

En esta línea, podemos señalar que la relación con los OOII se transforma en un vínculo que está marcado por el conocimiento que estos poseen. De esta forma, para los gestores de la política en educación superior los OOII son una voz autorizada en esta materia y, pese al argumento de la autonomía nacional y preparación técnica local, sí se adoptaron algunas de sus sugerencias técnicas:

Había un interés por contar con los apoyos de estos organismos internacionales, en general. Yo diría que siempre eran una voz a la cual se escuchaba. Había un interés genuino en aprender de la experiencia internacional y, a partir de eso, tener una evaluación también de nuestro sistema. (Quiroga, 2021)

En esta línea, Arellano (2021) señala que: “En el caso de Chile, que tiene mucha autonomía, afortunadamente, desde mi punto de vista, toma lo que le parece bien y no lo que le parece equivocado o no apropiado para su situación. Tenemos profesionales preparados como para, creo yo, poder buscar allá donde están las fuentes más útiles de conocimiento, para ver qué es mejor y qué no lo es”.

Por su parte, Bulnes (2021) sostiene que: “Muchas veces, en distintas carteras, pero también en Educación, se suscribían créditos con el Banco Mundial, no por la necesidad de recursos, sino que junto con esos recursos venía toda la asesoría técnica, como una manera de garantizar la adquisición de los mejores estándares internacionales”.

En este orden de ideas, Reich (2021) es enfático en señalar que: “Nos ayudó muchísimo la gente del Banco [Mundial], desde el punto de vista técnico, de asesoría técnica”.

Considerando lo anterior, es posible establecer la existencia de una relación que no necesariamente se basa en el poder económico, sino que más bien se sustenta en una afinidad de miradas respecto a la educación superior, o que, simplemente, se basa en el reconocimiento de la experiencia acumulada.

Cosas que ellos [los OOII] piensan pueden ser interesantes para nuestras autoridades. Probablemente, hay veces en que esto puede ser un marco ideológico o un marco más conceptual, y habrá otras ocasiones más técnicas. Finalmente, esto depende de las afinidades entre los representantes [de los OOII], los gobiernos y las autoridades de los ministerios. (Romaguera, 2021)

Frente a los antecedentes expuestos es posible sostener que, dado el discurso imperante en los gestores de la política de educación superior, el conocimiento que poseen los OOII en esta materia sería la principal característica que los habilita para influir en el desarrollo de la política de educación superior chilena. Básicamente, se reconoce que el conocimiento que exhiben los OOII es una condición para ser escuchados y, en algunos casos, suficiente para tomar decisiones ajustadas a las recomendaciones que emiten dichos organismos. Consecuentemente, estas primeras declaraciones excluyen el factor económico.

Cabe destacar que los informantes claves relevan el poder económico que exhibe el BM y endosan, además, esta condición a otro organismo internacional con el que Chile establece una relación fluida: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con dicha entidad se establecen acuerdos asociados al nivel terciario y escolar: “Al BID le interesó mucho la universidad y se hicieron algunos campus en Chile, financiados por el BID”. (Allard, 2021)

Por su parte, Delpiano (2021) señala que: “Con el BID se trabajó muy directamente, mejorando la oferta en párvulos, como también la gestión y el currículum, entre otras materias”.

En tanto, Romaguera (2021) expresa que: “Con quien sí hubo una relación fue con el BID, particularmente en temas de educación municipal”.

En tanto, los hallazgos detectados logran develar un hecho relevante: la política de educación superior — si existiera — sería un continuo desde la reforma de 1981. Y dicha continuidad no sería motivada por el bien común, basado en un diagnóstico certero y con una planificación al largo plazo, sino que más bien se sustenta en los compromisos que adquirió el Estado chileno con los OOII.

El proyecto de las estatales [Universidades Estatales] está amarrado con un préstamo del Banco Mundial. Entonces, de alguna manera, eso obliga al país a sostener un cierto proceso. Yo diría que hay una preocupación por dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. (Quiroga, 2021)

En síntesis, pese a que los entrevistados declaran que Chile no tenía la necesidad de recurrir a OOII en busca de recursos económicos, especialmente para la implementación de políticas educativas, sí existe un reconocimiento en cuanto a la asesoría técnica que estos OOII pueden entregar. Sin embargo, la evidencia expuesta, particularmente aludiendo al programa Mecesup, indica lo contrario. Este programa nace de un convenio de cooperación entre el Estado chileno y el Banco Mundial en el año 1998, y que se extendió por más de quince años. Ahora bien, sustancialmente, lo que exhiben los relatos es la existencia de un conjunto de programas y acciones diseñadas con la asesoría técnica de estos OOII. No obstante, los informantes claves insisten en establecer que el diseño de estos programas y acciones no, necesariamente, son producto de las recomendaciones que emanan de los OOII. Más bien serían producto de la globalización y de la inserción de Chile en el mundo.

#### ***4.1.2.3 Condiciones impuestas por los organismos internacionales para concretar sus acuerdos de colaboración con el Estado chileno***

Respecto a las condiciones que imponen los OOII para determinar su ayuda, queda de manifiesto que existía un reconocimiento de la experticia que estos lograban demostrar en el plano de la educación superior. En concreto, es posible señalar que las relaciones establecidas entre el Estado chileno y los OOII se sustentaban principalmente en el conocimiento que estos evidenciaban en materias relacionadas con la educación superior. Lo anterior se sustenta a través de los relatos de los informantes clave:

Es que ellos [los OOII] te pueden poner en una situación en donde tienes la posibilidad de mirar distintas experiencias comparadas, de distintos países. O traer expertos de distintos países, asuntos para los cuales, a veces, un ministerio tiene poco tiempo y poca experticia. (Romaguera, 2021)

Bajo esta perspectiva, Quiroga (2021) declara lo siguiente: “Yo diría que, para Chile, la parte más valiosa de estos organismos internacionales es la asistencia técnica que estos organismos pueden prestar. A diferencia de otros países, para quienes lo relevante es el apoyo económico que brindan los OOII [Banco Mundial]”.

Sin perjuicio de los motivos por las cuales se establecieron las relaciones entre los OOII y el Estado chileno, es de interés indagar sobre la existencia de posibles condicionamientos para la concreción de estos acuerdos de cooperación. En este sentido, con los relatos de los informantes claves es posible sostener que, en el caso de aquellas asesorías que implicaban recursos económicos, algunas de las principales condiciones impuestas por los OOII son aquellas que dicen relación con el eficiente gasto de los recursos asignados. Lo anterior se reafirma en los siguientes relatos:

[El] Banco Mundial es bastante estricto en materia de procedimientos, es decir, si se hacen concursos para asignar fondos, esos concursos han de ser transparentes. Ellos son muy cuidadosos en el uso de los fondos. (Allard, 2021)

[La única condición] es el buen uso de los fondos, en el sentido de que se cumplan procedimientos de transparencia y de gestión para un buen uso de los fondos. Ellos [BM], evidentemente, le dan mucha importancia a la eficiencia en la gestión de la universidad. (Arellano, 2021)

Bajo este marco es posible dar cuenta de la incoherencia de los relatos. Anteriormente se señalaba que, al inicio de la democracia, Chile no tenía la necesidad; sin embargo, estas últimas citas relatan el condicionamiento al que estaban sujetas las ayudas económicas prestadas por, entre otros, el Banco Mundial. En esta línea, la idea de la eficiencia en la gestión de las universidades es una consecuencia de los condicionamientos a los que estaban sujetos los préstamos del Banco Mundial. Aún más, lo que se aprecia es la existencia de otros condicionamientos, como por ejemplo la asesoría técnica implícita en los préstamos que otorga el BM.

Tomé conocimiento de estos créditos con asesoría técnica. Uno contrata el crédito, fundamentalmente [buscando] el apoyo técnico. Sin embargo, este apoyo técnico no obliga al Estado a ejecutar exactamente lo que proponen los expertos del BM. (Bulnes, 2021)

De igual forma, Reich (2021) expresa que: “Para cada préstamo hay un coordinador por parte del Banco que, habitualmente, considera dos asesores, los cuales, en algunos casos, podían llegar a tres. Y ellos [los asesores], a su vez, disponían del staff de técnicos que tienen en el Banco Mundial”.

En esta línea, el condicionamiento implico a los acuerdos de cooperación que se devela en los últimos discursos, lleva a un primer análisis. Un préstamo a largo plazo podría implicar una continuidad del programa o acción implementada, con lo cual podría trascender al gobierno que lo diseñó e implementó. No obstante, el desarrollo de programas y acciones implementadas sin un diagnóstico certero, sustentado en la coyuntura y carente de una política de educación superior, imposibilita el hecho de resolver los problemas reales que afectan a la sociedad.

El proyecto de fortalecimiento de universidades estatales está vinculado con un préstamo del Banco Mundial. Entonces, de alguna manera, eso obliga al país a sostener el proceso. Yo diría que hay una preocupación por dar cumplimiento a los compromisos [con los OOII]. (Quiroga, 2021)

En tanto, otro de los hallazgos que develaron las entrevistas se refiere a los conflictos que nacen de la relación con los OOII. Específicamente, parte de las condiciones que implica un préstamo de recursos económicos, generó conflictos entre los asesores técnicos del BM y los gestores de la política de educación superior. En esta perspectiva, un actor clave de la época relata cómo los indicadores de titulación oportuna eran un dato relevante para los asesores técnicos del BM, el cual no estaba dentro de la información que recolectaba y gestionaba el Mineduc.

Tuvimos discrepancias en relación con la información que solicitaban los asesores y lo que nosotros disponíamos. Recuerdo una de ellas en particular, la cual nunca logramos resolver: al banco «le gustaba» evaluar los resultados de los proyectos mediante el uso de indicadores y, al igual que gran parte de las organizaciones que otorgaban financiamiento, el BM propuso indicadores para medir cada uno de los objetivos generales y específicos del proyecto Mecesup (indicadores de progreso y titulación oportuna de los estudiantes). Básicamente, no contábamos con las herramientas para medir estos indicadores. A medida que fuimos

progresando, empezamos a mejorar en eso, sin embargo, no pudimos hacerlo con la velocidad que requería el Banco Mundial. (Reich, 2021)

En consecuencia, en relación con esta controversia, es posible sostener que el desarrollo de programas y acciones, financiadas por los OOII, se ajustan a las condiciones que ellos imponen. Por esto, los relatos de los informantes claves dan cuenta de que los programas y acciones emprendidas por los gestores de la política de educación superior chilena se gestan — en menor o mayor grado — en consonancia con las orientaciones instaladas e impuestas por los OOII.

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis previo no pretende establecer que la generación de indicadores asociados a la progresión académica y resultados del proceso formativo sea una medida ineficiente. Lo relevante es evidenciar que las acciones emprendidas por los gestores de la política pública se alinean con las recomendaciones de técnicos externos asociados a OOII, como en este caso al Banco Mundial, desplazando los diagnósticos locales desarrollados por técnicos nacionales. Así se demuestra en los siguientes discursos:

Estas asistencias técnicas te ayudan cuando quieres diseñar política. Si bien la visión de diagnóstico general es importante, no te ayuda a diseñar lo fino. (Quiroga, 2021)

En tanto, Reich (2021) adiciona lo siguiente: “El programa MECESUP tuvo una adecuada asesoría internacional para diseñarlo e implementarlo. Tuvimos una gran cantidad de expertos internacionales en educación superior que vinieron a Chile a desplegarse en las universidades, de acuerdo con el proyecto”.

Por consiguiente, en virtud de estos relatos, se aprecia una normalización respecto a las condiciones impuestas por los organismos internacionales para concretar sus acuerdos de colaboración con el Estado chileno. Particularmente, cada convenio de cooperación se sustenta en una ayuda técnica por parte de los

OOII, desplazando, en diferentes grados, la *expertise* de técnicos nacionales, quienes podrían aportar una visión local sobre los problemas que se desea abordar.

#### **4.1.3 Influencia de actores e instituciones nacionales en la definición de la política de educación superior**

El acto de influir debe analizarse como un acto de poder. De esta manera, la influencia de actores en la definición de la política de educación superior logra develar cómo los grupos de interés buscan ejercer una presión, o insinuación, con tal de obtener resultados a su favor. De forma más precisa, y en complemento a lo ya señalado, influencia es la voz utilizada para referenciar una acción basada en el poder o autoridad (Real Academia Española [RAE], 2018). Por consiguiente, la validez de una política de educación superior basada en las influencias que ejercerían sectores con poder se debe cuestionar en su totalidad. Dicho cuestionamiento se basaría principalmente en el distanciamiento de los problemas locales que tendría una política de educación superior, cuya génesis estaría marcada por las influencias ejercidas por los grupos de poder. Sin más, el hecho de concebir una política de educación superior basada en las influencias que ejercen diversos actores e instituciones internacionales merma la posibilidad de construir una política que dé respuesta a problemas locales, con lo cual se aleja la posibilidad de lograr el bienestar social.

##### ***4.1.3.1 Factores endógenos que influyen en el diseño e implementación de la política de educación superior***

Como punto de partida, se reafirma el hecho de que una política pública debe ser el resultado de un diagnóstico nacional, sujeto a una planificación estratégica, con una visión país a largo plazo y tendiente a resolver los problemas reales de la sociedad a la que se desea impactar. Dentro de esta idea general existen visiones como la de la OCDE (2013a), que sostiene que el desafío para la educación está en la construcción de ciudadanos capaces y responsables — sin olvidar su carácter de consumidores informados —, donde se debe propender al

desarrollo de sus talentos individuales. De esta forma, lo que se visualiza es una mirada sobre la educación que la transforma en una herramienta capaz de lograr transformar a los sujetos en una parte productiva y activa de la economía del país. En consecuencia, toma fuerza el hecho de que la educación sea tratada como un bien de consumo, por sobre su rol en la construcción de una sociedad más justa.

Bajo el marco descrito, el análisis del discurso que subyace en los relatos de los informantes claves permitió identificar cuatro factores internos que lograron influir en el desarrollo de la — inexistente — política de educación superior de los últimos 30 años, a saber: contexto histórico-político, desarrollo económico, tradición universitaria y presión social.

En este escenario, y considerando la pregunta que apunta hacia los factores que influyeron en la construcción de la política de educación superior desde 1990 a 2020, los discursos están estrechamente vinculados con el contexto histórico político del periodo bajo estudio. Por consiguiente, este hecho lograría justificar la posible existencia de una política de continuidad durante los primeros 10 años, tras el retorno a la democracia. Bajo este marco, los gestores de la política de educación superior chilena, durante la década de 1990, declaran que su principal enfoque fue el desarrollo de acciones tendientes a reconstruir un sistema de educación superior público, toda vez que este es considerado como parte esencial de los derechos fundamentales. Sin embargo, estas acciones se transformaron en un hecho difícil de concretar, más aún, lo que se aprecia es la continuidad de una lógica de financiamiento del sistema en su totalidad, incluidas universidades públicas y privadas. Ello se desprende del siguiente relato:

Llegamos al Gobierno después de 17 años de dictadura, el cambio fue realmente brutal. Fui a hablar con el último ministro de Educación de Pinochet, René Salamé y recibí toda la documentación. Ellos estaban pensando privatizar todo y no alcanzaron a hacerlo. La política que había

tenido el gobierno militar a partir de 1980 y los DFL de 1981, logró establecer un sistema de financiamiento en el cual había un aporte fiscal directo que las universidades podían captar de libre disposición y un aporte fiscal indirecto, el puntaje alcanzado en la Prueba de Aptitud Académica. Al mismo tiempo, se aceptó que las universidades cobraran arancel. Es decir, había financiamiento público porque había financiamiento privado, era evidente. Sin embargo, las universidades regionales querían seguir siendo universidades autónomas, pero no tenían fondos para infraestructura; no les había dado nada el gobierno militar. Por tal razón, establecimos el Fondo de Desarrollo Institucional, que pasó a ser el 12 o 13 por ciento del total de los aportes en educación superior, pero que era concursable. (Allard, 2021)

Considerando la primera parte del anterior relato, es posible concluir que el principal factor interno que influyó en el desarrollo de la posible política de educación superior chilena fue el clima político y la herencia de la dictadura militar. En cualquier caso, lo que se esperaba era una corrección del modelo, sobre todo considerando el desarrollo económico alcanzado en la década del 1990, y justo antes de la crisis económica declarada a fines del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle<sup>35</sup>.

Si bien es cierto, el presupuesto destinado a la educación superior decreció en la primera década de gobiernos democráticos, el sistema provocó una expansión basada en la inversión privada y la matrícula se concentró en instituciones privadas (ver tabla 4). A lo anterior se adiciona el hecho de que solo el 38% de los estudiantes con gratuidad en 2021 concretó su matrícula en alguna de las universidades estatales (más detalles en tabla 5). Sin embargo, un personero

---

<sup>35</sup> Según lo descrito por Caputo y Galarce (2000) "El presidente del Banco Central, Carlos Massad, en entrevista concedida a Revista Gestión, indicó que "el alivio de la tasa de interés llevará a que el próximo año 'sea de mucho mejor crecimiento que éste', con una expansión de la economía sobre la tasa de más menos de 5.5% estimada para 1998". La información oficial señala que en realidad en 1998 se dio un crecimiento de sólo 3,4% y una crisis en 1999 con un crecimiento negativo de 1,1%.

relevante de la época destaca los avances en la cobertura del sistema, pero sin hacer distinción entre universidad pública y privada:

El país logró un aumento enorme de la cobertura, en comparación con aquellos países que poseen una cobertura mayor en el mundo. Y lo que ha logrado también es movilizar recursos para la educación superior, sumando los recursos públicos y privados, a un nivel que muy pocos países movilizan. Entonces, pocas veces se repara en que Chile está dentro de los países que como porcentaje del PIB más invierte en educación superior en el mundo. (Arellano, 2021)

*Tabla 4. Gasto público y composición del sistema de educación superior chileno (1980-2017)*

| Año  | Total <sup>36</sup><br>Instituciones | Estatad | Privadas<br>tradicionales | Privadas<br>No<br>Cruch | Matrícula<br>Universitaria <sup>373839</sup> | CRUCH<br>Privadas         | PIB per<br>cápita<br>(US\$ a<br>precios<br>actuales) <sup>40</sup> | Gasto<br>Educación<br>Superior<br>(%PIB) |
|------|--------------------------------------|---------|---------------------------|-------------------------|----------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1980 | 8                                    | 2       | 6                         | 0                       | 118.978                                      | $\frac{118.978}{0}$       | 2542,8                                                             | 1,51                                     |
| 1990 | 60                                   | 14      | 6                         | 40                      | 127.781                                      | $\frac{108.272}{19.509}$  | 2494,5                                                             | 0,45                                     |
| 2000 | 69                                   | 16      | 9                         | 44                      | 302.648                                      | $\frac{201.262}{101.386}$ | 5100,3                                                             | 0,54                                     |
| 2010 | 77                                   | 16      | 9                         | 52                      | 628.255                                      | $\frac{310.890}{317.365}$ | 12724,1                                                            | 0,92                                     |
| 2017 | 81                                   | 18      | 9                         | 54                      | 729.843                                      | $\frac{350.597}{379.246}$ | 14962,6                                                            | 1,36                                     |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por Banco Mundial y Mineduc

<sup>36</sup>Listado de universidades contempla el total de instituciones creadas en el periodo analizado. Las universidades que han perdido el reconocimiento oficial, a marzo de 2021, son incluidas en este resumen. Datos de universidades “cerradas” es publicado por Mineduc en: [https://ayudamineduc.cl/sites/default/files/ies\\_cerr\\_03-21.xlsx](https://ayudamineduc.cl/sites/default/files/ies_cerr_03-21.xlsx)

<sup>37</sup>La matrícula total del sistema universitario para el año 1980 es publicado en Bernasconi (2004).

<sup>38</sup>La matrícula total del sistema universitario para el año 1990 y 2000 es publicado en Rolando *et al.* (2010).

<sup>39</sup>La matrícula total del sistema universitario para el año 2010 y 2017 es publicado por el Consejo Nacional de Educación. Datos disponibles en [https://www.cned.cl/indices\\_New/~indicadores.php](https://www.cned.cl/indices_New/~indicadores.php)

<sup>40</sup>El PIB per cápita es el producto interno bruto dividido por la población a mitad de año. El PIB es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Datos en US\$ a precios actuales. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TERT.ZS?locations=CL>

Estas últimas declaraciones solo fijan la mirada en el gasto total en educación, sin aludir al aporte privado a la educación superior. Aun así, tampoco se considera que el gasto en educación superior, como porcentaje del gasto total en educación, solo se ha incrementado cinco puntos porcentuales respecto a lo exhibido en 1990. Esto último se torna relevante cuando se considera que la matrícula en educación universitaria tuvo un alza de 571% desde 1990 a 2017, y el crecimiento del subsector universitario se incrementó en un 35% (cantidad de instituciones) en el mismo periodo. Con todo, el aumento explosivo de instituciones universitarias (mayoritariamente privadas) y de la matrícula, no tiene una equivalencia respecto al gasto público en educación superior.

En este sentido, de la matrícula total del sistema universitario para el año académico 2022, solo se logró impactar, con algún tipo de ayuda financiera, a un 38% de estudiantes (Centro de Estudios MINEDUC [CEM], 2022). Más aun, la lógica de entregar recursos públicos bajo un esquema de subsidio a la demanda llevó a que, del total de ayudas financieras en 2021, solo el 55% corresponde a estudiantes matriculados en alguna de las universidades del Estado (Centro de Estudios MINEDUC [CEM], 2022). La apertura de los datos referenciados se muestra en la tabla 5.

En tanto, uno de los informantes claves sostiene que el esquema de becas privilegia a los estudiantes de universidades que pertenecen al Cruch; sin embargo, los datos correspondientes a la matrícula 2022 del sistema universitario, pese a que reafirman lo antes señalado, dejan en evidencia el trato igualitario del Estado entre la universidad pública y privada. La proporción de estudiantes con algún tipo de ayuda financiera es igual entre aquellos matriculados en instituciones públicas y privadas:

Teníamos una estructura de beca que estaba orientada a las universidades públicas o las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores

[Cruch]. Muy pocas becas se destinaron a las privadas, que están fuera del Cruch. (Bulnes, 2021)

*Tabla 5. Asignación de ayudas estudiantiles entregadas a matriculados en universidades chilenas en el periodo académico 2022. Datos se publican según el tipo de dependencia de la universidad*

| <b>Tipo Universidad</b> | <b>Becas</b> | <b>Gratuidad</b> | <b>Total Beneficiarios</b> | <b>Participación sobre el total de beneficios</b> |
|-------------------------|--------------|------------------|----------------------------|---------------------------------------------------|
| <b>Estatal</b>          | 16.813       | 95.542           | 112.355                    | 38,35%                                            |
| <b>Privada/CRUCH</b>    | 41.851       | 40.123           | 81.974                     | 27,98%                                            |
| <b>Privadas</b>         | 16.919       | 81.748           | 98.667                     | 33,67%                                            |
| <b>Total general</b>    | 75.583       | 217.413          | 292.996                    |                                                   |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por el Centro de Estudios del Mineduc. Datos correspondientes a las asignaciones de ayuda estudiantil se encuentran disponible en <https://datosabiertos.mineduc.cl/asignaciones-de-becas-y-creditos-en-educacion-superior/> Datos sobre matrícula en el sistema de educación superior disponible en <https://datosabiertos.mineduc.cl/matricula-en-educacion-superior/> La categoría Becas agrupa todas las ayudas estudiantiles que gestiona el Mineduc.

Frente a los antecedentes expuestos, es posible sostener la inexistencia de cambios que propendieran a la modificación del modelo impuesto. Tanto las becas como la gratuidad favorecen a estudiantes matriculados en instituciones privadas, que, en su conjunto, equivale a más del 67% de las ayudas estudiantiles entregadas a la cohorte 2022. Aún más, al revisar las asignaciones de gratuidad para esta cohorte, se aprecia cómo las instituciones privadas fuera del Cruch exhiben una matrícula con gratuidad similar a las universidades del Estado (Tabla 5). Por lo anterior, es posible sostener que el Estado tiene naturalizada la lógica de subvención que impera desde hace más de 40 años.

De cualquier manera, la lógica de entregar recursos públicos a instituciones privadas es una característica del sistema universitario que nace desde la puesta en marcha de los apoyos financieros indirectos (AFI) al sistema universitario (Mineduc, 1981). En este contexto, el AFI considera la entrega de recursos a las universidades que reciban a estudiantes que obtengan los mejores puntajes en la prueba única — estandarizada — de acceso a la educación superior.

En tanto, según lo expresado por Flores *et al.* (2011), la principal debilidad del AFI fue su sesgo, toda vez que el puntaje obtenido en la prueba de selección está correlacionado con una serie de factores, alejados de las habilidades cognitivas de los estudiantes, y más bien ligados a su entorno socio familiar. Con esto, el AFI se asocia a estudiantes de mayor nivel socioeconómico. Por consiguiente, lo que se logró observar, dados los sesgos de la prueba de ingreso al sistema universitario, fue un sistema universitario que reproducía la estructura de clase que se observaban en la sociedad chilena. En esta línea, lo anterior se reafirma al revisar la matrícula total de la educación superior chilena para el año 2022 (Ver tabla 6). Estudiantes de escuelas públicas constituyen más de la mitad de la matrícula en Centros de Formación Técnica; al contrario, estudiantes de escuelas privadas representan casi un 25% de la matrícula en universidades privadas del CRUCH, y solo un 1% en Centros de Formación Técnica.

*Tabla 6. Composición de la matrícula en educación superior, cohorte 2022, según dependencia de establecimiento de origen*

| <b>Tipo Establecimiento</b>     | <b>Centros de Formación Técnica</b> | <b>Centros de Formación Técnica Estatales</b> | <b>Institutos Profesionales</b> | <b>Universidades Estatales CRUCH</b> | <b>Universidades Privadas</b> | <b>Universidades Privadas CRUCH</b> |
|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Particular Pagado</b>        | 1,34%                               | 0,00%                                         | 2,39%                           | 12,51%                               | 21,23%                        | 26,40%                              |
| <b>Particular Subvencionado</b> | 47,22%                              | 38,85%                                        | 54,16%                          | 51,16%                               | 55,82%                        | 46,16%                              |
| <b>Público</b>                  | 51,44%                              | 61,15%                                        | 43,45%                          | 36,33%                               | 22,96%                        | 27,44%                              |
| <b>Total</b>                    | 100%                                | 100%                                          | 100%                            | 100%                                 | 100%                          | 100%                                |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por el Centro de Estudios del Mineduc. Disponible en <https://datosabiertos.mineduc.cl/matricula-en-educacion-superior/>

En esta línea, el desarrollo económico se considera un hecho relevante, especialmente cuando se describen los avances en acceso y cobertura alcanzados en materia de educación superior durante los últimos 30 años. Aún más, como producto de la creación de diversos programas de financiamiento que vieron la luz en estas últimas tres décadas, es posible comprender el avance en

cobertura y acceso que logró la educación superior en el retorno a la democracia. Sin embargo, lo anterior se ve eclipsado cuando se observa el gasto público en educación superior durante este periodo, antecedente que, además, vuelve inconsistente los relatos de los informantes, quienes señalan que la importancia asignada a la educación superior, durante las últimas tres décadas, constituye un logro. Por consiguiente, solo es posible constatar que se continúa con la expansión de un sistema de educación terciaria que descansa en lo privado, y con un Estado que asume un rol subsidiario, impactando negativamente en la educación pública.

Dentro de los factores endógenos que influyeron en nuestra política de educación se debe considerar el desarrollo del país, desarrollo en términos de mayores recursos, progreso económico, lo cual ha permitido contar con recursos de las familias y del Estado para atender este extraordinario aumento de la educación superior. (Arellano, 2021)

Por su parte, Allard (2021), sostiene que: Lo primero fue el tema de la equidad. Logramos aprobar una ley rápidamente, la cual nos permitió reestructurar las deudas que mantenían las universidades públicas. Después teníamos que ver qué hacíamos en el futuro. Llegamos a la conclusión de que había que generar un fondo para el financiamiento, para lo cual se promulgó la Ley de Fondo de Crédito Solidario Universitario. (...) Se estableció un crédito fiscal que era gestionado por el Ministerio de educación. En ese entonces había más de 100 mil personas que estaban en deuda. Lo otro era que en ese período [1981 a 1989] los aportes fiscales bajaron un 50%, y, además, había nuevas universidades privadas. Entonces, considerando que había subido extraordinariamente la pobreza y la extrema pobreza, era impresentable que no existieran las ayudas financieras.

Asimismo, considerando el desarrollo económico del país, se aprecia un impulso al financiamiento de la educación superior, basado en el subsidio a la demanda,

y sin hacer una clara distinción entre universidades públicas y privadas. En este sentido, durante los años de mayor desarrollo económico que alcanzó el país — primera década de gobiernos democráticos —, se logran visualizar, de forma incipiente, orientaciones de política sectorial, particularmente, aquellas que dicen relación con las ayudas financieras (Bernasconi, 2004).

Circunscrito a este escenario, algo que llama la atención son las posibles tensiones que se producen entre la autoridad universitaria y los gestores de la política de educación superior. Sin duda, es posible reafirmar que una política pública debe ser producto de un diagnóstico que reconozca la identidad cultural de quienes serán impactados por dicha medida. En este sentido, los informantes clave relevan el grado de participación que tuvo la autoridad universitaria —con su opinión asentada en la tradición académica— en la toma de decisiones.

Y, entonces, ahí establecimos este principio, la aplicación de programas o acciones no es imperativa, debe darse mediante un diálogo con los rectores y un lugar idóneo para ello era el Consejo de Rectores. (Allard, 2021)

En este orden de ideas, contexto histórico político, desarrollo económico y tradición universitaria, serían los factores endógenos que marcaron las acciones emprendidas por los gestores de la política de educación superior de los últimos 30 años. Sin embargo, resulta necesario adicionar a estos factores la presión social. Sin duda, manifestaciones sociales, traducidas como la voz del pueblo soberano, pueden ser señaladas como el factor más influyente en el desarrollo de las orientaciones de política en educación superior chilena.

Los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 señalaban que no se estaba cumpliendo la promesa de la meritocracia, de mejorar la equidad en el país, y que, además, estábamos estableciendo un sistema educativo de casta, totalmente institucionalizado. La presidenta [Bachelet] captó que

este era un tema, no sólo que tenía una gran demanda, sino que era clave para el desarrollo del país. Yo me daba cuenta en las discusiones presupuestarias, como los otros ministros miraban con un poquito de envidia cómo crecía el presupuesto de Educación, habiendo mucha necesidad en todos los ministerios. (Delpiano, 2021)

En tanto, Quiroga (2021) sostiene que: “Las movilizaciones son un gatillante, en el fondo, las políticas públicas deben sintonizar con ellas. Aunque tu idea sea perfecta, sea obvia y razonable, lo que necesitas es voluntad política. Yo creo que hay que tener a la vista, antes que cualquier idea política, la existencia de una voluntad política, y no obviar el contexto político”.

Finalmente, los factores endógenos que influyeron en el desarrollo de programas y acciones, con tal de impactar a la educación superior, son posibles de resumir mediante estos conceptos: contexto político, desarrollo económico y tradición universitaria. No obstante, los relatos analizados permiten sostener la existencia de una continuidad en las lógicas impuestas desde la reforma de 1981. Financiamiento de la educación superior, cobertura y acceso, continúan operando bajo los parámetros que guían a un Estado subsidiario. En consecuencia, el Estado chileno, durante los últimos 30 años, se encargó de desarrollar programas aislados, carentes de una visión de Estado comprometido con su universidad. En síntesis, durante el periodo 1990 a 2020 se desarrollaron programas y acciones supeditadas a las visiones ideológicas de quienes detentaban el poder.

#### ***4.1.3.2 Tensiones en la relación del Mineduc y el Ministerio de Hacienda en la definición de políticas de educación superior***

En el plano de las influencias sobre la definición de una política de educación superior, analizar las relaciones que mantiene el Ministerio de Educación y el de Hacienda, podría entregar mayores antecedentes para comprender las acciones

emprendidas por el Estado chileno durante los últimos 30 años. En este contexto, en base a lo expresado por los informantes clave, la relación establecida entre los gestores de la política de educación superior y las autoridades representantes del Ministerio de Hacienda podría catalogarse como de permanente tensión. Ello queda refrendado en el siguiente testimonio:

El presidente Lagos mencionó que no podíamos terminar el año sin fondos para hacer realidad lo que se dijo en campaña: ningún joven que tuviera buenos méritos y sacara puntaje para ingresar a la universidad, que viene de una familia pobre, se queda fuera de la educación superior por motivos económicos. Entonces, dije: déjeme hacer estos cambios de financiamiento [aludiendo al inicio del CAE] para facilitar el acceso, y sacamos adelante el proyecto [en referencia al crédito con aval del Estado] pese a la resistencia de Hacienda. (Bitar, 2021)

Sin embargo, el mismo actor clave enfatiza que cuando se trata de un compromiso de campaña, es menos complicado establecer los recursos necesarios para su implementación: “Tú tienes que ir manejando políticamente la relación con Hacienda, basado en un programa de gobierno. No es el ministro de Hacienda el que decide las prioridades. De ahí la relevancia de un programa de gobierno con convicción estratégica de largo plazo”. (Bitar, 2021)

En esta misma línea, Bitar (2021) adiciona lo siguiente: “A mí me tocaron varios problemas con el Ministerio de Hacienda, pero yo tenía más manejo político. Un ejemplo son las manifestaciones y paros de los estudiantes universitarios el año 2004 y 2005. Iban a protestar todos los días frente al Ministerio Educación. Y entonces, por mi cultura y mi educación, los miro con otros ojos: ¿cómo formo a esos jóvenes, si ellos van a gobernar? Tomé la decisión y no le pregunté nada a Hacienda, porque el ministro de Hacienda era [Nicolás] Eyzaguirre; era de mi partido y como director de Presupuesto estaba, [Mario] Marcel. Entonces, yo dije: ‘voy a arreglar este problema con recursos adicionales’. Hablé con el presidente

de la República, y trataron de sacar dinero por otros lados. Finalmente, logramos resolver el problema”.

Estas declaraciones dan cuenta de un manejo político en las relaciones con Hacienda, como una constante durante la década del 1990. Sin embargo, también hay voces que manifiestan que esta relación estaría llena de tensiones al inicio del nuevo milenio.

Yo creo que siempre la relación de todos los ministerios sectoriales con Hacienda es una relación difícil. Todos los ministerios sectoriales necesitan mayores recursos y la negociación con Hacienda siempre se basa en que el presupuesto no alcanza. Entonces, la relación con Hacienda siempre es muy difícil. (Romaguera, 2021)

De igual forma, Bulnes (2021) expresa lo siguiente: “Hubo que discutir la Ley de Presupuesto y empezar a atender las modificaciones que se imponían a los recursos públicos destinados a educación. Esa negociación me tocó vivirla con una intensidad que no se imagina. Entonces, la relación de un ministro de Educación con un ministro de Hacienda siempre va a ser una relación compleja, porque hay ministerios que no gastan nada del presupuesto público y el Ministerio de Educación absorbe ni más ni menos que un quinto del presupuesto de la Nación”.

En síntesis, los informantes claves afirman que la relación con Hacienda, cuando no existe un programa de gobierno que incluya las reformas que se desean implementar, provocarán, inevitablemente, una tensión centrada en el presupuesto de la nación. Finalmente, resolver esta coyuntura obedece a una falta de planificación y de visión a largo plazo. Cuando se trata de iniciativas de mayores plazos, las relaciones entre Hacienda y Educación se presentaron fortalecidas. Esto último, considerando los relatos de los informantes claves, se puede observar con iniciativas como las propuestas en el gobierno de Michelle

Bachelet (2014-2018). Por ejemplo, la Ley 21091 sobre educación superior, la Ley 21094 sobre universidades estatales, la Ley 20842 que crea dos universidades estatales y la Ley 20910 que crea los centros de formación técnica estatales.

En mi periodo, Educación pasó a la punta, como el Ministerio con mayor cantidad de recursos. Y eso tuvo que ver con reformas que fueron muy costosas, sobre todo por la entrada en vigor de la gratuidad en educación superior. También, la reforma a la carrera docente significó muchos recursos. Entonces, esto supuso un trabajo casi diario con el Ministerio de Hacienda. Yo diría que estas iniciativas se concretan gracias al trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y Hacienda. (Delpiano, 2021)

Por su parte, Quiroga (2021) sostiene que: “Con el Ministerio de Hacienda, en general, éramos un equipo. En nuestro gobierno se hizo una reforma tributaria para implementar las iniciativas que planteaba el programa de gobierno en materia de educación. Yo diría, más bien, que fuimos la envidia del resto de los ministerios. A ratos, generaba tensión, de hecho, porque, efectivamente, el presupuesto del sector educación creció muchísimo. Yo diría que la presión que tuvimos fue más bien interna. Finalmente tuvimos un plan de fortalecimiento para las universidades estatales. En resumen, las tensiones tenían que ver con las visiones y no con el presupuesto”.

Ampliando su argumento, Quiroga (2021) adiciona que: “Hubo tensiones por recursos también, porque claro, era demasiado el presupuesto destinado a educación en comparación con otras carteras ministeriales. Pese a esto, en un momento yo cuestioné y señalé: ‘oye, pero estoy metiendo todo a subsidio’ [haciendo referencia al financiamiento público a instituciones privadas, como por ejemplo gratuidad y becas]”.

A la luz de estas declaraciones es posible visualizar dos cosas: en primer lugar, la relación con el Ministerio de Hacienda puede ser tensa cuando se trata del financiamiento de programas que no son producto de una planificación país, sino un diagnóstico de por medio, sino más bien que corresponden a un producto de la presión que ejercen los actores sociales. En segundo lugar, programas y acciones desarrollados en la esfera de la educación superior son una manifestación de un Estado que basa su quehacer en el subsidio a la demanda.

#### ***4.1.3.3 Percepciones de los informantes claves en torno a la construcción e implementación de la política de educación superior chilena en el periodo 1990-2020***

Como ya fue mencionado, el punto de partida para la presente investigación considera que una política pública debe incluir un diagnóstico amplio, acompañado de una planificación estratégica de largo plazo, cuyo objetivo sea de interés público. En este sentido, resulta relevante considerar que la política pública está compuesta por un conjunto de actividades (leyes, procedimientos, estrategias y programas).

En este escenario, cabe preguntarse si la implementación de programas o acciones, carentes de un diagnóstico certero, podría, por sí solo, generar cambios que satisfagan las legítimas demandas de la sociedad, es decir, que se le pueda catalogar como una política. En contraposición a esta idea, cabe precisar que, en términos generales, una política pública debe centrar sus objetivos en la resolución de un problema público (Gutiérrez, 2016) y, en especial en educación, debiese propiciar la búsqueda de la justicia social y la equidad (Espinoza, 2009).

Con todo, las demandas de la sociedad, los principios y valores que las motivan, son componentes centrales en la política educativa, lo cual explica que esta deba acompañarse de una planificación estratégica para abordar problemas en el corto, mediano y largo plazo (Avendaño *et al.*, 2017). Un planeamiento que

aborde los fenómenos sociales redundará en el cumplimiento del propósito de la política educativa, en términos de su rol social y perspectiva centrada en el bienestar humano (Shore, 2010).

En este orden de ideas, escuchar la voz de los entrevistados en torno a lo que representa una política pública permite, en cierta medida, comprender las motivaciones por las cuales se mantuvo desde el retorno a la democracia una continuidad en torno a la provisión mixta, el subsidio y la poca participación del Estado como regulador del sistema de educación terciario. Al respecto, cabe mencionar que parte de los entrevistados no dudan en señalar que Chile no tiene una política de educación superior, pero sí ha implementado un conjunto de programas y acciones, aunque carente de un diagnóstico amplio del fenómeno que se ha intentado abordar.

Las grandes políticas tienen que ser consultadas ciudadanamente, pero Chile carece de mecanismos institucionales — plebiscitos o consultas ciudadanas vinculantes — que permitan realizar este tipo de acciones. Espero que se instale en la Constitución Política de la República este tipo de espacios de diálogo y de deliberación de la política nacional y regional. Las políticas nuevas tienen que ser más horizontales y consultadas a la ciudadanía. (Bitar, 2021)

En tanto, Reich (2021) expresa lo siguiente: “Mi visión es que, desafortunadamente, no tenemos en Chile nada parecido como un diagnóstico estratégico. Un White paper sobre educación superior, como se acostumbra en países más avanzados. En nuestro país no se somete el equivalente a White paper a la opinión pública para luego transformarlo en una política de educación superior”.

Bajo esta perspectiva, Bulnes (2021) declara lo siguiente: “Uno puede definir como política pública el aumentar la cobertura en materia de educación superior,

pero como yo lo comprendo, debiese ser la definición de ciertos objetivos que claramente conduzcan a una mejora para la población. Debo decir que no tenemos una política pública, sino que tenemos un conjunto de programas. Con esa mirada, de alguna manera, lo que busco es realzar que nos falta planificar y fijarnos objetivos”.

En el contexto de estas últimas declaraciones, se advierte un cuestionamiento a la formulación de orientaciones de política pública en materia de educación superior. Principalmente, la crítica de los informantes clave se centra en el distanciamiento de las acciones emprendidas respecto al reconocimiento de la cultura local. De igual importancia, la crítica de los informantes claves apela a la nula posibilidad de enfrentar los problemas reales que afectan a la sociedad chilena con las acciones emprendidas durante los últimos 30 años en materia de educación superior. Finalmente, lo que se observa es la construcción de un sistema de educación superior centrado en la generación de una clase trabajadora que logre satisfacer las demandas del sector productivo a un bajo costo. Lo anteriormente señalado se reafirma en los siguientes relatos:

Ojalá pudiéramos avanzar en tener una política de educación superior, proyectar Chile hacia América Latina, además de preocuparnos por el desarrollo productivo. Y ver qué hacemos con este tema de entregar la formación que nuestros jóvenes necesitan para insertarse en el mercado laboral. (Romaguera, 2021)

Entonces, una política pública, para ser eficaz, debe tener esa característica (horizontal y ampliamente consultada). Nosotros logramos centrar nuestro trabajo en la calidad, especialmente en ciertas áreas donde debe existir una capacidad nacional, tener gente muy buena y, a esta última, tienes que formarla. (Bitar, 2021)

Para tener una mejor distribución de ingresos, una mayor equidad de ingresos, una mejor movilidad social, necesitamos mirar mucho más seriamente y más desapasionadamente, el tema de la importancia de la educación superior. Hay que reconocer que, lamentablemente, un chico que sale de la educación media en Chile, y si egresa de un liceo científico humanista, no está formado para entrar al mercado laboral. Entonces, o fortalecemos la educación media técnico profesional, o, definitivamente, seguimos fortaleciendo la cobertura en educación superior. (Romaguera, 2021)

En conclusión, la percepción de los informantes claves en torno a la construcción e implementación de la política de educación superior chilena en el periodo 1990-2020, se puede asociar con la completa ausencia de componentes centrales de cualquier política pública, lo que ha impedido cambios e intensificado un enfoque técnico en la educación superior. En este marco, los informantes claves estiman que no ha existido un diagnóstico amplio para abordar problemas educativos; y junto con ello, las acciones o programas educativos han estado lejos del propósito de lograr la justicia y la equidad social.

En tanto, la posibilidad de cambios hacia un bienestar social generados por una planificación a corto, mediano o largo plazo, los citados programas o acciones, solo han mantenido la lógica subsidiaria en la cobertura y acceso a la educación superior. En este ámbito, cabe señalar que sus consecuencias han sido la privatización del sistema terciario de educación, el debilitamiento de la universidad pública y la institucionalización de una gestión universitaria con enfoque de mercado, tal como lo reportan los informantes clave. Con todo, el mantenimiento de ese modelo de educación superior revela que no han existido nuevas políticas educativas para el sector.

Finalmente, estos componentes alejados de la justicia, la equidad y el bienestar social, han puesto a la educación superior chilena supeditado a un enfoque

técnico-racional que promueve la reproducción de las estructuras sociales, produciendo mano de obra funcional para el sector productivo y olvidando las demandas por una sociedad más justa.

Sin embargo, en el cierre de este apartado, una de las declaraciones que llaman la atención por su nula capacidad de reconocer los problemas que surgen de un sistema universitario operado bajo las lógicas del mercado, es la siguiente: “Yo no soy conformista, pues creo que hay mucho donde mejorar, pero creo que sostener que el actual acceso a la educación superior, y su régimen de financiamiento ha fallado, no es correcto”. (Bulnes, 2021)

#### **4.1.4 Prioridades en la política de educación superior que subyacen en los relatos de los informantes clave**

El eje transversal de todos los hallazgos expuestos hasta acá es la influencia que ejercen los organismos internacionales en la definición de la política de acceso, cobertura y financiamiento de la educación superior durante los últimos 30 años. Sin embargo, a partir de las entrevistas conducidas se logró recopilar antecedentes que dan cuenta de las prioridades que subyacen a los relatos de los informantes clave. Todas ellas enmarcadas en las áreas de acceso, cobertura y financiamiento de la educación superior chilena.

##### ***4.1.4.1 Mercado de la educación — privada — como parte de las orientaciones de políticas de acceso y cobertura***

El Consenso de Washington<sup>41</sup>, caracterizado por las medidas impulsadas en torno al ajuste estructural, apertura y financiarización en diversas esferas, es un acontecimiento que coincide con los esfuerzos de diversos países Latinoamericanos con tal de expandir la cobertura y el acceso a la educación

---

<sup>41</sup> El Consenso de Washington es una iniciativa centrada en la formulación de un listado de medidas de política económica, diseñadas para orientar a los gobiernos de países en desarrollo; como también útil para orientar a los organismos internacionales a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros, al momento de solicitar ayuda a los segundos (Casilda, 2004, p.19).

superior (Acosta et al., 2014; Tünnermann, 2008). En este contexto, Medina (2011) y Mondragón (2006) señalan que las políticas educativas desarrolladas en la década de 1980 se estructuraron en línea con las recomendaciones emitidas por organismos internacionales, tales como, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, entre otros organismos. Sin embargo, uno de los actores clave durante el retorno de los gobiernos democráticos, al ser consultado por las acciones emprendidas en beneficio del aumento de la cobertura y acceso a la educación superior, señala lo siguiente:

[En relación con el consenso de Washington] hay una línea de política que, de alguna manera, recogió el Banco Mundial, pero al poco tiempo esta agencia cambió esa mirada. La primera política era cómo privatizar y dismantelar al Estado. No pasó un año donde el propio Banco Mundial se dio cuenta de que lo que se necesitaba era un mejor Estado y no menos intervención de este. (Allard, 2021)

En cualquier caso, la expansión de los sistemas de educación superior fue un hecho de orden mundial en la década de 1980 (Gaudilla, 2008; Stalivielli, 2006; Olivier, 2012). Bajo esta perspectiva, Chile no estuvo ajeno al fenómeno de la expansión de su sistema de educación superior. Con todo, desde la reforma de 1981, el país centró sus esfuerzos en aumentar la cobertura y el acceso mediante la privatización de la educación superior. En este sentido, resulta comprensible el impacto que esta medida provocó en la educación superior pública. Tal situación ha sido constatada abiertamente por Brunner (2008), quien sostiene que el sistema de educación superior chileno está completamente imbricado con los intereses del mercado. Esta asociación entre la educación terciaria y los intereses de mercado propicia que las instituciones de educación superior desarrollen estrategias de posicionamiento basadas en la competencia por el prestigio institucional. En tanto, el prestigio de la universidad se basa en los

niveles de calidad, lo que permite hacer visible su presencia en el “mercado de la educación”.

Adicionalmente, se debe considerar que las universidades públicas se encuentran en una clara desventaja con el sector privado. Dado su carácter público, las universidades del Estado deben someterse a controles propios del sector público, lo que afecta directamente en su gestión y estructura de funcionamiento. Por tanto, resulta comprensible encontrar relatos que se enfocan en resaltar el impacto que tuvo la expansión del sistema de educación superior. En este orden de ideas, los discursos de los informantes claves definen como prioridad que el estudiante ingrese a la educación superior, restando importancia al hecho de haber construido un sistema universitario en base al subsidio a la demanda, y provocando un debilitamiento de la universidad pública. En tal sentido, se plantea:

Lo importante es que tú estás financiando al estudiante. Cuando le das beca a un alumno que va a una universidad privada o cuando tiene un crédito que esté subsidiado por el Estado, le estás dando recursos a una institución privada a través del financiamiento del estudiante, y no le das recursos directos, como sí ocurre con las universidades estatales. (Romaguera, 2021)

Desde esta perspectiva, un aspecto observable en los discursos de los informantes clave radica en que el sistema se expandió gracias a la participación de privados, obviando que la calidad de las universidades privadas está en permanente cuestionamiento. En esta línea, el debate por la calidad de las universidades privadas se sustenta por el nivel de acreditación que exhiben este tipo de instituciones. Para el año 2022, las universidades privadas se agrupan en los niveles más bajos de acreditación (3 a 5 años); a diferencia de las universidades pertenecientes al CRUCH, cuyo nivel de acreditación institucional se posiciona por sobre los cinco años (más detalles en tabla 7). Particularmente,

aludiendo a la expansión del sistema de educación superior chileno en virtud de la participación de privados, los informantes claves declaran lo siguiente:

Gran parte de la expansión del sistema se da a través de universidades privadas, donde hay todo tipo de universidades. Es decir, tú encuentras distintos tipos de universidades privadas, orientadas también a distintos tipos de segmento de población, con distintas vocaciones y con distintas carreras. Entonces, lo relevante es la expansión de la cobertura del sistema. (Romaguera, 2021)

Con todo, Arellano (2021) adiciona que: “En los tres tipos de universidad [Estatales, Privadas CRUCH y Privadas NO CRUCH] hay buenas, regulares y malas. Yo no paso la línea divisoria necesariamente en función de esas tres categorías, porque la asocio mucho más a su gobernanza”.

*Tabla 7. Cantidad de universidades vigentes al año 2022 por años de acreditación, según dependencia de la institución*

| Tipo Universidad                     | Años acreditación |   |   |   |   |   | Sin acreditación |
|--------------------------------------|-------------------|---|---|---|---|---|------------------|
|                                      | 2                 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |                  |
| <b>Universidades Estatales CRUCH</b> |                   | 1 | 4 | 7 | 2 | 2 | 2                |
| <b>Universidades Privadas CRUCH</b>  |                   |   | 1 | 3 | 3 | 3 |                  |
| <b>Universidades Privadas</b>        |                   | 5 | 6 | 6 | 4 |   | 10               |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por el Centro de Estudios del Mineduc. Universidades estatales sin acreditación corresponde a las dos nuevas casas de estudio creadas en 2018 (Universidad de O'Higgins y Universidad de Aysén).

Con los relatos previamente citados, es posible sostener que el Estado chileno continuaría una lógica subsidiaria, delegando en privados tareas que son concebidas como derechos esenciales que este debería proveer. Asimismo, este tipo de definiciones implicaría una profundización de la reproducción social<sup>42</sup> que

<sup>42</sup> La reproducción social forma parte de las teorías educativas desarrolladas en el marco de la sociología de la educación. Bajo este prisma, la educación es un medio por el cual se perpetúan las relaciones sociales desiguales. Con esto, la reproducción social se refiere a la forma en que se reproducen las relaciones sociales y los patrones de reproducción en el entorno educativo. En este sentido, la reproducción social se refiere a un proceso mediante el cual las normas sociales, los valores y las actitudes se transmiten de una generación a la siguiente. El marco teórico se

caracteriza a la sociedad chilena, financiando instituciones de baja calidad. Al respecto se plantea:

Entonces, para nosotros era una cosa absurda todo aquello: querían financiamiento para la universidad privada, había mucha presión de los padres de niños que iban a universidades privadas. (Bitar, 2021)

En definitiva, el financiamiento destinado a las universidades del Estado estaba supeditado a un trato igualitario con las universidades privadas. De tal forma, el único filtro para recibir financiamiento público estaría basado en la “calidad” de la universidad, traducido en la cantidad de años de acreditación de la institución. Dado este escenario, un actor clave de la época utiliza el argumento de la discriminación para justificar las acciones del Estado tendientes a entregar recursos públicos a instituciones privadas.

El acto de negar financiamiento a aquellos alumnos que no van a universidades estatales me parece una discriminación aberrante [...] Los mejores alumnos ingresan a la Universidad de Chile, y, ¿dónde van aquellos alumnos que no tuvieron las mejores notas durante la enseñanza media? Van a universidades privadas. En lo conceptual, mi problema no es que sea pública o privada la Universidad, sino que sea una buena o mala institución. (Bulnes, 2021)

En línea con la justificación para la entrega de recursos al mercado privado de la educación y reafirmando que lo relevante era ampliar la cobertura y acceso a la educación superior — pese a que esto se concretara con la expansión de las universidades privadas —, un informante clave afirma que:

---

sitúa en el marxismo y otras corrientes críticas de las desigualdades del capitalismo, siendo su principal exponente Louis Althusser con su teoría de los aparatos ideológicos de Estado.

[Pese a mantener un subsidio a la demanda] es posible romper esa barrera de la exclusión, permitiendo el ingreso de estudiantes a la educación superior. Además, mediante el financiamiento, también se logra fortalecer el aseguramiento de la calidad en las universidades privadas. (Bitar, 2021)

Esta última declaración es relevante para establecer que el financiamiento es utilizado como una herramienta de regulación. Lo que se aprecia es que los procesos de acreditación institucional en las universidades, pese a ser voluntarios, tenían asociado el subsidio a la demanda. De forma similar, estos relatos revelan que hacer un cambio radical en el régimen de financiamiento de la educación superior solo sería posible mediante la construcción de un nuevo pacto social. Esto queda de manifiesto en los relatos de los informantes claves, los que revelan una disputa de distintas visiones políticas desde el retorno de la democracia:

Creo que los recursos públicos como, por ejemplo, becas y gratuidad, que se han asignado a universidades privadas, sólo se explica por el chantaje de las fuerzas políticas de oposición [haciendo referencia a la oposición durante el gobierno de Michelle Bachelet] en la discusión de las leyes. (Delpiano, 2021)

Por su parte, Quiroga (2021) sostiene que: “Chile tiene una tradición y una historia que hace que el Estado va a seguir financiando al sector privado creado a partir de la reforma de 1981. El sistema se diseñó así. Quizá lo mejor sería tener reglas diferenciadas [entre Universidad pública y privada]. Nosotros hicimos un esfuerzo en esa dirección, pero fracasamos. Se nos cayó en el Tribunal Constitucional [A propósito del proyecto de Gratuidad en Educación Superior]”.

Adicionalmente, esta última declaración es llamativa, por cuanto se apela a una tradición del Estado para justificar el subsidio al sector privado de la educación superior. Ciertamente, el informante clave alude al Estado subsidiario, que desde

la reforma de 1981, estableció un trato igualitario en la disputa por el financiamiento público entre las universidades públicas y privadas. De igual forma, otro relato permite observar cómo las visiones respecto al rol del Estado con la educación superior entran en disputa:

Cuando empezamos a plantear el tema de la gratuidad en educación superior, hasta nuestro sector político no nos entregó el apoyo para que este proyecto comenzara por las universidades estatales. Esta situación nos obligó a realizar modificaciones en el proyecto, con lo cual se concretó el ingreso de las universidades privadas a la gratuidad en educación superior. (Quiroga, 2021)

Lo expresado por el informante clave revela un aspecto distinto sobre la iniciativa de gratuidad para la educación, que reafirma la lógica de mercado imperante en el sector. Esto, porque en el Capítulo I de esta tesis (antecedentes normativos y financieros) se señaló explícitamente que el proyecto de gratuidad presentado por el gobierno de Michelle Bachelet fue rechazado por el Tribunal Constitucional gracias a la impugnación que ingresaron a este organismo los partidos de derecha. Los problemas desde el propio sector partidario del gobierno —que el informante clave pone en evidencia— evidencian que la solución del momento fue acrecentar la lógica de mercado, fortaleciendo la posición de las universidades privadas, haciéndolas ingresar al sistema de gratuidad.

Finalmente, considerando que el sistema de educación superior opera bajo las lógicas del mercado, con un Estado que no asume una posición de regulador, un informante clave enfatiza los problemas que este modelo tiene para la construcción de una sociedad más justa. Específicamente, el informante clave declara su preocupación respecto a la ausencia de la universidad pública en la formación de profesionales en áreas que serían propias y exclusivas del Estado, como por ejemplo “Administración Pública”.

No es posible que todas las escuelas de gobierno [aludiendo a las unidades a cargo de la carrera de Administrador Público] pertenezcan a universidades privadas. Esa es una misión de las universidades estatales, éstas deben tener una escuela de gobierno más completa y robusta, con una visión integral del ser humano y del mundo. Yo creo que hay “bienes” [no señalando específicamente cuáles, solo referenciando a la carrera de administrador público] como estos fuera del mercado. (Bitar, 2021)

En conclusión, los relatos de los informantes claves en torno a la participación de la educación privada en las orientaciones de políticas de acceso y cobertura, logran demostrar cómo las lógicas de funcionamiento del sistema universitario impuestas por la reforma de 1981 siguen vigentes. Sin duda, esta política de continuidad que exhibe el sistema de educación universitario chileno, por más de 40 años, logró deteriorar la universidad pública, y, por consiguiente, potenciar una visión basada en las lógicas de subsidio a la demanda, con énfasis en la focalización de entrega de recursos, y potenciando a un Estado ausente de sus obligaciones como ente regulador del sistema.

#### ***4.1.4.2 Financiamiento de la educación superior como herramienta de regulación del sistema***

La política de financiamiento de la educación superior experimentó una transformación radical desde la reforma de 1981, instante marcado por la lógica del autofinanciamiento y competencia por los recursos (Mineduc, 1981). Por consiguiente, la imposición del autofinanciamiento de las universidades públicas alcanzó a más de un 80% del presupuesto anual de estas casas de estudios al finalizar la década de 1990 (García, 2001). Sin perjuicio de lo anterior, el deterioro de la universidad pública proviene desde la década de 1970. En este orden, desde 1975 Chile redujo el gasto público en educación superior, basado, principalmente, en los estudios que asignaban una mayor rentabilidad en los niveles prebásica, básica y media (Arriagada, 1988).

En este contexto, el DFL 4 (Mineduc, 1981) consideró como base del financiamiento el aporte fiscal directo (AFD) al sistema de educación terciaria. En consecuencia, el sistema universitario fue expuesto a una reducción del 50% en cinco años del aporte fiscal directo, siendo “compensado” por el aporte fiscal indirecto (AFI). Bajo este nuevo esquema de financiamiento de la educación superior, el AFI considera la cantidad de estudiantes efectivamente matriculados, y que, además, se encontraran dentro de los más altos puntajes en la prueba de aptitud académica (PAA). En tanto, para aquellos estudiantes que por razones socioeconómicas no podían asumir los aranceles universitarios, se estableció un fondo de crédito fiscal. Ahora bien, el monto máximo del crédito a otorgar cada año se estableció en función del presupuesto destinado en 1980, logrando alcanzar el 50% a partir de 1985. (Mineduc, 1981). Posteriormente, el sistema de créditos fue modificado a partir de 1987, y reconocido bajo el nombre de Crédito Universitario (Franz 1983, Lehmann 1990).

En este marco, las nuevas universidades privadas, creadas a partir de la reforma de 1981, se encontrarían excluidas del AFD y AFI; sin embargo, gracias a una reforma en 1989, las instituciones privadas podrían acceder al AFI, y desde 1991, también estarían habilitadas para recibir estudiantes con algunas de las becas existentes a la fecha. Con todo, los alcances del financiamiento público a la educación superior logran impactar, en diferentes grados, a todas las instituciones que conforman el sistema de educación terciaria.

Bajo esta perspectiva, con el regreso a la democracia en 1990, se construyeron expectativas en torno al fortalecimiento de la educación pública, particularmente, en materia de financiamiento de las universidades del Estado (Salazar y Leihy, 2013). En cambio, lo que se puede observar en el periodo estudiado (1990-2020) es que el financiamiento de la educación superior se tornó en una herramienta para ejercer el control sobre la totalidad del sistema (Bernasconi y Rojas, 2004; Fernandez, 2014), trasladando la discusión, en torno al financiamiento de la educación superior, al ministerio de hacienda (Salazar y Leihy, 2013). En este

orden de ideas, un informante clave enfatiza cómo el financiamiento y la regulación del sistema sería tratado como un todo:

Entonces, nosotros veíamos cómo corregir la desigualdad en la educación, con cobertura y financiamiento ligado a la acreditación institucional. (Bitar, 2021)

Considerando la situación antes señalada, es necesario aclarar que el concepto de acreditación se vincula al aseguramiento de la calidad en educación superior. En esta línea, resulta complejo definir con exactitud “calidad en educación” (Dias-Sobrinho, 2007). Sin embargo, la literatura científica desarrolla diversas conceptualizaciones sobre la calidad en educación (Bellingham, 2008; Lemaitre, 2005; Velasco *et al.*, 2006), estableciendo claramente la dificultad para definir el concepto. Dicho esto, establecer el financiamiento como una herramienta de regulación del sistema puede ser considerado como la única alternativa para que el Estado, en un contexto de libre mercado, pueda regular el funcionamiento de instituciones privadas. De tal forma, esta idea de transformar el financiamiento en un instrumento de control queda de manifiesto en algunos de los relatos de los informantes clave.

La Derecha no nos dejaba pasar la acreditación, tampoco nos permitieron que el presidente de la República fuera quien nombrara a los miembros del Consejo de la Agencia de Calidad. Finalmente, negociamos y se resolvió que sería un nombramiento por parte del presidente y otro por la propia representación en las universidades. Esto fue una tarea muy difícil, se logró instalar y permaneció sin alteraciones casi 11 años. (Bitar, 2021)

Bajo este marco de disputa, entre quienes apoyaban una mayor participación del Estado en las tareas de regulación del sistema, y otros que sostenían que el sistema universitario se autorregula mediante una lógica de oferta y demanda, está la siguiente declaración:

Logramos incorporar un artículo en la acreditación, en compensación de los créditos que estábamos entregando, el cual decía que sólo se podría dar crédito a una institución siempre y cuando estuviese acreditada. Esto logró viabilizar ambas leyes [Acreditación de la Calidad y Financiamiento Educación Superior], si no fuera así, no hubiese sido posible aprobar ninguna de las dos. (Bitar, 2021)

Por consiguiente, la lógica impuesta desde la reforma de 1981, actualizada en 1990 y reafirmada en la década del 2000, que reafirma el rol subsidiario del Estado chileno, transformaría el financiamiento de la educación superior en una herramienta de negociación entre el Estado y los privados.

Entonces teníamos un dilema, donde se encontró la mejor solución posible: no hay recursos públicos a lo privado, salvo que estén acreditados. La norma de que sólo se podía dar crédito a los acreditados fue establecida y aprobada por la Cámara y en el Senado por unanimidad. (Bitar, 2021)

Ahora bien, independiente de que el financiamiento se transformó en la única herramienta que disponía el Estado para regular, en la medida de lo posible, un sistema de educación superior compuesto principalmente por instituciones privadas, las leyes del mercado serían las que predominaron desde el inicio de la década de 1990. Desde esta perspectiva, otro informante clave resalta positivamente las prioridades del Estado centradas en la cobertura y financiamiento, que, a su juicio, muestran un avance significativo en las últimas dos décadas.

No podemos desconocer que la cobertura y el financiamiento ha sido una tarea primordial en la cartera de educación en los últimos años. Los aportes basales a las universidades también son una cuestión relevante. Yo creo

que hay ahí, también, política pública para fomentar el desarrollo de las instituciones públicas, sean públicas en su propiedad o en su orientación. (Bulnes, 2021)

Sin embargo, no es posible sostener un esquema de financiamiento que no distinga entre lo público y lo privado. Más aun, considerar el financiamiento público a instituciones que buscan el lucro solapadamente, y que pese a estar en posesión de un certificado de acreditación, no logran exhibir un resultado óptimo en su proceso formativo, resulta altamente llamativo. En este contexto, los índices de retención universitaria, como también los indicadores de empleabilidad (tanto de instituciones públicas como privadas), son evidentes en señalar una clara diferencia entre lo público y lo privado (Ver más detalles Tabla 8).

Frente a los antecedentes expuestos, se visualiza una evidente diferencia en el resultado del proceso formativo, expresado en el indicador de empleabilidad, el cual se distancia por casi 10 puntos porcentuales entre la Universidad pública respecto a la privada.

*Tabla 8. Tasas de retención primer año cohortes 2016 a 2020 y Empleabilidad año 2019 según tipo Universidad*

| Tipo Universidad                                          | Retención 1° año |        |       |        |       | Promedio Empleabilidad 2019 |
|-----------------------------------------------------------|------------------|--------|-------|--------|-------|-----------------------------|
|                                                           | 2016             | 2017   | 2018  | 2019   | 2020  |                             |
| <b>Universidades Estatales CRUCH</b>                      | 78,9 %           | 80,7 % | 79,1% | 78%    | 85,4% | 67,69%                      |
| <b>Universidades Privadas CRUCH</b>                       | 83,1 %           | 83%    | 81,9% | 83,7 % | 86,4% | 66,77%                      |
| <b>Univ. Privadas Adscritas Sistema Único de Admisión</b> | 78,2 %           | 85,7 % | 84,2% | 80,8 % | 87,2% | 63,3%                       |
| <b>Universidades Privadas</b>                             | 76,1 %           | 71,8 % | 68%   | 67,5 % | 75%   | 59,89%                      |

**Fuente:** Retención primer año obtenido desde “Resumen Sistema Retención Primer Año por Cohorte (Consejo Nacional de Educación [CNED], 2022). <https://www.cned.cl/indices/retencion-primer-ano> Datos sobre Empleabilidad, corresponde a estudiantes titulados en alguna carrera por cada institución al año 2018. Datos obtenidos desde “Empleabilidad e Ingreso del portal MI Futuro” (Subsecretaría de Educación Superior, 2022). <https://www.mifuturo.cl/buscador-de-empleabilidad-e-ingresos/>

No obstante, la información presentada en tabla 8 debe llamar a la reflexión sobre el sistema universitario privado. En concreto, lo que se aprecia es una distinción entre las propias universidades privadas. De tal forma, lo que se aprecia es la construcción de un sistema universitario privado reproductor de la estructura social imperante en Chile. Universidades de elite, para el sector de la población con mayores ingresos, con indicadores de retención por sobre las universidades estatales. Y con una tasa de empleabilidad similar a las instituciones públicas. En cambio, existe otro conjunto de universidades privadas, no selectivas, con una alta participación de estudiantes provenientes de escuelas públicas y subvencionadas (ver tabla 10). Adicionalmente, este tipo de universidad privada presenta los indicadores de retención más bajo del sistema universitario. Una situación similar ocurre cuando se analizan los resultados del proceso formativo, traducido en la tasa de empleabilidad, este conjunto de universidades se caracteriza por tener los resultados más deficientes en el ámbito de la empleabilidad y retención universitaria.

De esta manera, considerar el financiamiento como una herramienta de regulación del sistema, es un hecho que se reafirma con la gratuidad en educación superior. En este sentido, la gratuidad, al igual que el esquema de becas, contempla una serie de requisitos. Uno de ellos hace referencia a los años de acreditación de la institución. En cualquier caso, la gratuidad en educación superior solo viene a reafirmar el modelo de subsidio, continuando con la lógica de entregar recursos públicos al sector privado. En este marco, un informante clave reflexiona sobre los requisitos de las instituciones para ser legibles de “gratuidad”:

Entonces, los requisitos que tenemos actualmente para que estas instituciones privadas puedan acceder a la gratuidad, no son suficientes. Debería ser un poco más exigente, no sólo las universidades privadas, sino que, en general, todo el sistema de educación superior. (Bulnes, 2021)

En esta línea, el financiamiento no solo es visto como una herramienta de regulación, también se trata de un espacio donde se expresan las diferentes visiones de Estado. Es decir, la aprobación del financiamiento de la educación pública está supeditada a la entrega de recursos, en diferentes grados, para aquellas ayudas estudiantiles donde los privados puedan operar. Lo anterior se desprende del siguiente relato:

Cuando autorizas que exista una universidad [haciendo referencia a las universidades privadas], esa institución pasa a formar parte de un área social [ubicando a este tipo de institución al mismo nivel que las universidades estatales]. El país acepta tener esta conformación [sistema compuesto por públicos y privados], pero creo que los recursos que se entregan, la cantidad de becas, etcétera, para las universidades privadas, sólo se explica por la conformación de las fuerzas políticas durante el proceso de discusión de las leyes, (Delpiano, 2021)

En este orden de ideas que expone el anterior relato, llama la atención cómo se intenta igualar la universidad pública y privada. Aludiendo al quehacer propio de la universidad, se intenta instaurar que este último tipo de institución tendrían una vocación de servicio social, con lo cual se habilita su opción a ser parte del financiamiento público. Sin embargo, pese a que el lucro está prohibido, esto se encuentra altamente cuestionado debido a la existencia de mecanismos por los cuales algunas instituciones universitarias privadas pueden infringir o transgredir la normativa vigente que prohíbe el lucro. En efecto, puede canalizarse a través de distintos mecanismos, incluyendo: altos sueldos a miembros del directorio, externalización de servicios relevantes para su funcionamiento y posibilidad de pagar royalties, patentes u otros conceptos a terceros, entre otros (Congreso Nacional, 2012). De igual forma, se observa un conformismo sobre la conformación del sistema, aludiendo a que es algo “aceptado”, por tanto,”

imposible” de ser modificado. Situación que no dice relación con las manifestaciones sociales ocurridas desde el año 2006 en adelante.

#### ***4.1.4.3 Equidad e Igualdad en el acceso a la educación superior***

Desde 1990, Chile lograría avanzar — pausada y tímidamente — en derechos civiles<sup>43</sup>, como también en la inserción económica<sup>44</sup> con el mundo. De manera similar, las últimas tres décadas de historia democrática destacan por el crecimiento económico que tuvo el país y por una leve reducción de las brechas de ingresos entre ricos y pobres (Índice Gini<sup>45</sup> representado en tabla 9). Sin embargo, Chile continúa siendo uno de los países con más alta desigualdad social a nivel mundial (Solimano y Torche, 2008; Puga, 2011; Mieres, 2020).

Desde esta perspectiva, la equidad y justicia social, en el plano de la educación superior, se convierte en una temática que despierta el interés de la comunidad científica en las últimas dos décadas (Briceño, 2011; Espinoza y González, 2015; Arteaga, Brito-Gaona y Carriel, 2021). Con todo, diversas investigaciones logran establecer un uso, de manera indistinta, de los conceptos de igualdad, equidad e inclusión (Bolívar, 2005). No obstante, Dubet (2011) aclara que una concepción de la justicia social se ubica dentro de la dimensión de la igualdad de oportunidades. Por tal razón, es válido considerar que mediante la justicia social se fortalecen las acciones tendientes a que los individuos mejoren su posición

---

<sup>43</sup> En los últimos siete gobiernos democráticos se logra promulgar la Ley de filiación (1998), igualdad jurídica entre hombres y mujeres (1999) y Ley de divorcio (2004). Además, en este periodo se logra la constitución del Ministerio Público (1997), Reforma Procesal Penal (2000), Tribunales de la Familia (2004) y se concreta la reforma al sistema previsional (2008).

<sup>44</sup> En el ámbito económico, la coalición de gobierno de centro izquierda se traza la misión de construir una política de “crecimiento con equidad”. Esto se traduce en la continuidad de lo implementado bajo la dictadura del general Pinochet, es decir, un modelo de economía de mercado y promoción de las exportaciones. Se crean programas sociales, se aumenta el gasto social (30% entre 1989 y 1993). En este periodo se firmaron tratados económicos internacionales, tales como el tratado de libre comercio con Canadá, México, Centroamérica, la Unión Europea, Estados Unidos, Corea, China, Australia y Colombia. Se concreta la incorporación al Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

<sup>45</sup> El Índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía, se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Así, un índice de Gini igual 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

social, basándose íntegramente en la meritocracia. En consecuencia, la justicia social se asocia a definiciones que transforman el concepto en una de las metas de la educación (Silva, 2012), como también en el eje rector de las políticas educativas (Jarpa, 2017), y no menos importante, resultan las propuestas que la señalan como un elemento útil para lograr la equidad social (Ahumada y Mora, 2020, Espinoza, 2015).

*Tabla 9. Índice Gini para Chile 1987-2017*

| <b>Año</b>  | <b>Gini</b> |
|-------------|-------------|
| <b>1987</b> | 56,2        |
| <b>1990</b> | 57,2        |
| <b>1992</b> | 54,8        |
| <b>1994</b> | 56,4        |
| <b>1996</b> | 54,9        |
| <b>1998</b> | 55,5        |
| <b>2000</b> | 52,8        |
| <b>2003</b> | 51,5        |
| <b>2006</b> | 47,3        |
| <b>2009</b> | 47          |
| <b>2011</b> | 46          |
| <b>2013</b> | 45,8        |
| <b>2015</b> | 44,4        |
| <b>2017</b> | 44,4        |
| <b>2020</b> | 44,9        |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos primarios obtenidos de encuestas de hogares de los organismos de estadística del gobierno y los departamentos de país del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CL>

En tanto, equidad se define por Moya (2011) como un concepto multidimensional sin una definición precisa, entregando la posibilidad de utilizar sus diversos significados de manera indistinta y provocando una confusión en la comunidad científica (Espinoza, 2015). Lo anterior permite comprender lo señalado por Castañeda (2008), quien enfoca su desarrollo para exponer que la principal dificultad para comprender el concepto de equidad radica en su semejanza con la idea de justicia.

En este orden de ideas, equidad es un concepto que hace referencia a la asignación justa de recursos dentro de la sociedad; en tanto, la justicia social tiene como meta brindar igualdad de oportunidades, independientemente de

edad, género, nacionalidad, etnia, etcétera. Por tanto, la equidad se debe comprender como toda acción tendiente a entregar al sujeto lo que merece, mientras que la justicia social se debe preocupar por garantizar la igualdad entre distintos grupos de nuestra sociedad.

Dado este contexto, en los relatos de los informantes claves es posible observar un esfuerzo para establecer cuáles fueron sus acciones tendientes a la búsqueda de la equidad y justicia social. En este sentido, los relatos analizados logran develar la asociación de justicia social con el desarrollo de políticas de acceso y expansión del sistema de educación terciaria:

La equidad, justicia social, etc. dependen, casi exclusivamente, del énfasis que ponen las autoridades sobre los recursos, donde se destinan dichos recursos y el financiamiento en general. Nosotros logramos que accedieran muchos alumnos a la educación superior, gran parte de ellos con muchas dificultades económicas en su familia, hogares que no podían pagar el costo de la educación superior. Pienso que tal vez debimos tratar de limitar la cobertura, ir más lento, con tal de que quienes entraban a la educación superior tuvieran mejor financiamiento. No recuerdo que se haya planteado eso como opción de política” (Arellano, 2021)

En cambio, la época a la que hace referencia esta última declaración estuvo marcada, principalmente, por la puesta en marcha del Crédito con Aval del Estado. Dicha medida ha sido altamente cuestionada por la carga financiera a futuro que adquirirían los estudiantes, como también, por las tasas de interés aplicadas bajo una lógica de mercado (Páez *et al.*, 2016). Adicionalmente, el desarrollo de programas tendientes al aumento de la cobertura y acceso a la educación superior se caracterizó por la ausencia de medidas que permitieran acortar las desigualdades que se arrastran de niveles anteriores. Así lo expresa un actor clave de la época.

Aumentar el acceso a la educación superior es un mecanismo que impacta, directa y positivamente, a la justicia social. Claro que es importante que los sistemas de admisión tengan la posibilidad de clasificar, con tal de favorecer a aquellas personas con mayores desventajas [...] que los sistemas de educación superior tengan propedéutico o mecanismos de nivelación que logren compensar [a propósito de las diferencias que existen en la educación escolar], igualar la cancha y suplir las carencias educacionales que puedan venir los alumnos provenientes de los sectores de menores recursos. Solo así podrán tener todas las posibilidades de triunfar. (Bulnes, 2021)

Más aun, no hubo un desarrollo robusto de programas de ayudas estudiantiles; particularmente, para aquellos jóvenes que ingresaban a la educación superior y cuya permanencia se ponía en riesgo debido a las dificultades económicas que sus familias presentaban. Esto último se reafirma en la siguiente declaración:

La educación es la herramienta de mayor desarrollo y progreso que tiene toda persona, y toda política que conduzca a favorecer el acceso a la educación superior, por supuesto que va en la dirección correcta y es una medida de justicia social fundamental. Cosa distinta es la carga financiera [endeudamiento] con la cual queda la persona producto de su acceso a la educación superior. Hay que plantearse cuál es la combinación correcta entre becas y créditos para evitar el endeudamiento de los estudiantes y sus familias. (Bulnes, 2021)

Esta última declaración se asume que la justicia social se logra mediante el desarrollo de programas tendientes a incrementar el acceso a la educación superior, priorizando la cobertura por sobre el desarrollo de programas de apoyo financiero y/o académico. En este marco, el discurso que subyace en los relatos analizados reconoce desigualdades en las conductas y condiciones de entrada a la educación superior. Pese a esto, el objetivo de los gestores de la política de

educación superior sería entregar la oportunidad de ingresar a la educación superior, sin considerar mecanismos eficaces para lograr su permanencia y éxito académico. Por tanto, no se considera el origen del estudiante, ni menos su desempeño escolar contextualizado en su realidad sociofamiliar:

Aquella decisión política de aumentar el acceso es pre-democracia, pero se intensifica durante el período de la democracia. Posiblemente, los historiadores a futuro, cuando analicen con calma todo esto, se van a dar cuenta de que ocurrió una verdadera revolución en educación superior. Se logró el acceso de toda persona que tuviera el talento para ello. Lo único lamentable es que, nuevamente, por falta de una política de educación superior, no se considere todos los aspectos que conlleva el aumentar el acceso a la educación superior. Hoy tenemos una tremenda cobertura y, lamentablemente, la titulación sigue siendo apenas del 50% en promedio. (Reich, 2021)

En este orden, es posible sostener que la búsqueda de la justicia social se tradujo en el aumento de la cobertura y acceso a la educación superior, basado principalmente en la participación de privados. Esta orientación, la que permanece casi inalterable desde la reforma de 1981, dio origen a la institucionalización del financiamiento público a iniciativas privadas. Con todo, hacer un cambio al modelo imperante está supeditado a las visiones de Estado de quienes detentan el poder político. En esta línea, los informantes claves son enfáticos en señalar que, producto de una ausencia de una voluntad política, el deterioro de la educación pública continuara extendiéndose en el tiempo:

Un sistema educativo bien implementado, sin lugar a duda, es un elemento de superación de la pobreza y mayor equidad. El país cuenta con los recursos, pero todo se reduce a un tema de gestión y de voluntad política para lograr un cambio del modelo. Entonces, falta voluntad política de algunos actores [haciendo referencia a la derecha política] a quienes no

les importa la educación pública: para ellos, la educación que ofrece el Estado no tiene un valor en sí. (Delpiano, 2021)

Considerando la segregación entre grupos de bajo y alto nivel socioeconómico observada en la educación secundaria (Bellei, 2018), el ideario expresado por el informante clave encuentra sustento. Fortalecer la educación pública debe ser la prioridad del Estado. En cambio, los resultados del proceso de ingreso a la educación superior en 2022 (Centro de Estudios MINEDUC [CEM], 2022) dan cuenta de una alta segregación. Toda vez que los estudiantes provenientes de la educación pública, mayoritariamente, no acceden a la educación universitaria (más detalles en tabla 10). A diferencia de los estudiantes provenientes de la educación privada, quienes en más de un 75% acceden a la educación universitaria privada, mismas instituciones que compiten en igualdad de condiciones, respecto a la universidad estatal, por un financiamiento público. En cualquier caso, los relatos de los informantes claves no consideran los antecedentes expuestos, solo concentran sus discursos en torno a la importancia del aseguramiento de la calidad en la educación superior, medida que, según ellos, contribuiría a la construcción de una sociedad más justa:

El objetivo de la política es promover la equidad. Hoy consideramos que corresponde al Estado, como su rol fundamental, fomentar e incentivar la calidad y la pertinencia de la educación moral, superior y universitaria. Aspectos esenciales para la validez social del programa, grado académico y título profesional. (Allard, 2021)

En esta misma línea, Bitar (2021) señala que: “Se debe considerar que el nivel socioeconómico está determinando los aprendizajes de los estudiantes. Por tanto, si usted no sigue una política de igualación en las áreas de contenido y de financiamiento, no puede pedir que la educación corrija la desigualdad estructural y social”.

*Tabla 10. Matrícula en educación superior cohorte 2022, según dependencia de escuela de origen del estudiante*

| <b>Tipo Establecimiento</b>     | <b>Centro de Formación Técnica</b> | <b>Centro de Formación Técnica Estatal</b> | <b>Institutos Profesionales</b> | <b>Universidades Estatales CRUCH</b> | <b>Universidades Privadas</b> | <b>Universidades Privadas CRUCH</b> | <b>Total</b> |
|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--------------|
| <b>Particular Pagado</b>        | 1,31%                              | 0,00%                                      | 4,99%                           | 18,02%                               | 33,94%                        | 41,74%                              | 100 %        |
| <b>Particular Subvencionado</b> | 11,67%                             | 0,53%                                      | 28,45%                          | 18,54%                               | 22,45%                        | 18,36%                              | 100 %        |
| <b>Publico</b>                  | 18,25%                             | 1,20%                                      | 32,75%                          | 18,89%                               | 13,25%                        | 15,66%                              | 100 %        |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por el Centro de Estudios del Mineduc. Categoría Establecimiento Publico agrupa a escuelas bajo dependencia de Servicio Local de Educación, Municipal DAEM, Corporación Municipal y Corporación de Administración Delegada (DL 3166).

Frente a los antecedentes expuestos, relatos de informantes claves y caracterización de la matrícula en educación superior, es posible sostener que centrar el esfuerzo del Estado en ampliar la cobertura y acceso a la educación superior, mediante la participación de privados, se consideró como una acción que buscaba la equidad y justicia social. Sin embargo, los datos analizados dan cuenta de un sistema de educación que reproduce las estructuras sociales. Más aún, considerando que, desde el proceso de ingreso a la educación terciaria, se observa una profundización de las brechas de acceso, basado principalmente en características socioeconómicas y de origen socioeducativo de los estudiantes (Koljatic y Silva, 2010; Muñoz y Redondo, 2013). En esta perspectiva, la resultante es un sistema de educación superior que potencia la creación de un conjunto de instituciones de educación superior altamente selectivas, y en otro extremo, universidades con mínimos requisitos de ingreso, masivas y con una matrícula basada, principalmente, por estudiantes de escuelas particulares subvencionadas. En tanto, los estudiantes de escuelas públicas asisten en una alta proporción a la educación técnica. En cualquier caso, las ideas que giran en torno al fortalecimiento de la educación universitaria publica no son coherentes con las acciones enmarcadas en el financiamiento de la educación superior, las cuales, en párrafos anteriores, se caracterizaban por su incapacidad para

distinguir entre la universidad pública y privada. Finalmente, la búsqueda de la justicia social tampoco estaría considerando un plan articulado de acciones que digan relación con las ayudas estudiantiles, solo es posible observar un conjunto de becas y gratuidad que perpetúan el esquema de subsidio y focalización de recursos.

## **4.2 Discusión**

La literatura científica proporciona diversos antecedentes que respaldan la capacidad de las organizaciones internacionales, como la ONU (Objetivos y metas de desarrollo sostenible) y la UNESCO (Declaración de Incheon), para influir significativamente en la definición de prioridades educativas en distintos países y regiones (Weidman, 2022). Paralelamente, diversos investigadores sostienen que las agendas políticas de orientación neoliberal se transmiten a través de agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Chipindi y Daka, 2022; Espinoza y McGinn, 2023). Desde esta perspectiva, Torres (2009) destaca que las directrices emanadas por dichos organismos, especialmente en el ámbito de la educación superior, facilitan la adopción de agendas neoliberales.

En este sentido, la evaluación de la educación superior en un contexto neoliberal revela una tendencia hacia la introducción de un lenguaje comercial que enfatiza la "minimización de costos" y la "maximización de las ganancias" (Dougherty y Natow, 2020; Olssen, 2021). En este marco, es posible afirmar que las reformas que afectan a la educación superior se centran en la competitividad económica, el elitismo académico, calidad y estándares, relegando aspectos relacionados con el acceso y la equidad, que son fundamentales para abordar las desigualdades educativas en el sector de la educación superior (Zajda, 2020; Zajda y Rust, 2021).

Es importante destacar las afirmaciones realizadas por el Banco Mundial en su documento titulado "La educación superior: lecciones derivadas de la experiencia" (Banco Mundial [BM], 1994), donde se establece que su apoyo económico busca impulsar reformas educativas beneficiosas para los países en vías de desarrollo. El financiamiento y la asistencia técnica proporcionados por el Banco Mundial están dirigidos a ayudar a implementar políticas y programas que mejoren la calidad y el acceso a la educación superior. Sin embargo, es necesario cuestionar si estas orientaciones de políticas financieras y de gestión, que enfatizan una mayor participación del sector privado y una diversificación de los recursos, realmente contribuyen a la equidad y a una educación de mayor calidad. Asimismo, resulta relevante analizar el impacto de estas reformas en la autonomía y la capacidad de gestión de las instituciones educativas.

Desde este enfoque crítico, Bonal *et al.* (2023) señalan que la influencia del Banco Mundial en el diseño e implementación de políticas educativas en el contexto de la educación superior ha tenido un impacto significativo. Lo anterior concuerda con lo expresado por Mundy y Verger (2015), quienes sostienen que el Banco Mundial ha promovido políticas educativas que se centran en la privatización y la descentralización, las que se alinean con la agenda neoliberal que promueve dicha agencia. En esta línea, Klees *et al.*, (2012), como también Mundy y Verger (2015), han argumentado que las políticas promovidas por el Banco Mundial — privatización y competencia —, han contribuido al retroceso de la educación superior.

De igual importancia, se debe considerar que la OCDE ha desempeñado un papel en la configuración de la agenda educativa a nivel global al promover enfoques basados en la calidad, la eficiencia y la relevancia de la educación superior (Vincent-Lancrin, 2008). Por cuanto, es importante considerar la visión que tiene la OCDE respecto al logro de un mayor acceso y equidad en la educación superior. Según Shavit *et al.* (2007), la OCDE ha destacado la importancia de

mejorar el acceso a la educación superior y reducir las brechas socioeconómicas en este ámbito, impulsando políticas de equidad y programas de apoyo financiero para estudiantes de bajos ingresos. Esta perspectiva se reafirma en el informe de la OCDE (2017), donde se enfatiza la importancia de establecer una coordinación estratégica en la oferta de educación superior, evitando la proliferación desordenada de instituciones y programas.

No obstante, es necesario reconocer que estas recomendaciones resultan insuficientes para abordar las desigualdades estructurales presentes en la sociedad chilena. Si bien es importante proporcionar apoyo económico a aquellos que lo necesitan, esto no aborda directamente las barreras estructurales y sociales que impiden el acceso equitativo a la educación superior. Además, las recomendaciones de la OCDE se basan en un enfoque de mercado y competitividad, promoviendo la participación de actores privados en la educación superior y enfatizando el valor económico del capital humano. Esto puede perpetuar un sistema educativo en el que el acceso a una educación de calidad está condicionado por la capacidad económica de los individuos y sus familias.

En relación con las teorías del capital humano, iniciadas por el Banco Mundial en la década de 1950, la OCDE considera que los retornos económicos a las inversiones en capital humano se expresan en términos de empleo e ingresos. La OCDE sostiene que el capital humano es importante para la productividad económica individual y general, y afirma que las materias curriculares tradicionales no son adecuadas para delinear las características que constituyen el capital humano (DESECO). Esta perspectiva ha influido en las políticas de algunos países, pero también ha surgido el cuestionamiento sobre si esta orientación puede agravar las desigualdades sociales y limitar el acceso de estudiantes de bajos recursos económicos.

Debido a lo anterior, y a propósito del financiamiento del cual dispone el Banco Mundial para la educación superior, es importante destacar la visión de los informantes clave, quienes señalan que, al menos durante el inicio de los gobiernos democráticos, Chile no mostraba interés en aprovechar el financiamiento proporcionado por dicha entidad. Sin embargo, al examinar los hechos históricos, resulta evidente que la independencia económica para la implementación de programas gubernamentales no se materializó. En 1991, por ejemplo, el entonces ministro de educación, Ricardo Lagos Escobar, firmó un crédito de US\$170 millones con el Banco Mundial, lo cual permitió iniciar los programas de mejora de la calidad en la educación básica y media (La Tercera, 1991). Esta referencia histórica destaca la importancia de analizar el contexto en el que se han tomado decisiones con respecto al Banco Mundial y la educación superior chilena, lo cual amplía la comprensión de la influencia ejercida por esta institución en el sistema de educación superior chileno. Como resultado, ganan fuerza las propuestas de Klein (2007) y Moyo (2009), quienes sostienen que a través de las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial para la asignación de préstamos, se difunde una agenda de políticas neoliberales.

Considerando el financiamiento y los costos asociados a la educación superior, Altbach y Levy (2005) sostienen que la OCDE ha respaldado un enfoque de financiamiento mixto, instando a los países a buscar fuentes adicionales más allá de la inversión estatal y promoviendo la participación de los estudiantes en los costos a través de tasas de matrícula y préstamos estudiantiles. Esta postura de respaldo de la OCDE hacia la construcción de un sistema de educación superior mixto se alinea con los temas de inversión y retorno sobre inversiones que, según Hersh *et al.* (1999), se han convertido en tópicos clave dentro del contexto de la OCDE.

Por cuanto, es relevante considerar la visión expresada por Giddens (2013), quien argumenta que las recomendaciones basadas en la participación de

entidades privadas en la educación superior y el énfasis en el capital humano y su impacto en la educación integral refuerzan la lógica de una sociedad desigual, donde el acceso a una educación de calidad está condicionado por la capacidad económica de los individuos y sus familias.

En resumen, tanto la literatura científica como el análisis de fuentes históricas concuerdan en señalar que la influencia del Banco Mundial en el diseño e implementación de políticas educativas, como también la OCDE, han tenido un impacto negativo en la educación superior. Esto se evidencia, por ejemplo, en la promoción que hace el Banco Mundial de la *voucherización* del financiamiento a la educación superior a nivel mundial, lo cual plantea problemas significativos. En primer lugar, al no distinguir entre instituciones públicas y privadas, se corre el riesgo de que las instituciones privadas con fines de lucro se beneficien económicamente sin necesariamente ofrecer una educación de calidad. Esto puede llevar a una competencia desigual y a la proliferación de instituciones que priorizan el beneficio económico sobre la calidad educativa.

Además, la *voucherización* puede dar lugar a la segmentación del sistema educativo, donde algunas instituciones atraen a estudiantes con mejores recursos o habilidades, mientras que otras quedan rezagadas y se ven afectadas por la falta de financiamiento. Esto puede profundizar las desigualdades socioeconómicas y limitar las oportunidades educativas para aquellos estudiantes que no pueden acceder a instituciones de mayor prestigio o recursos.

Otro aspecto por considerar es que la *voucherización* puede fomentar la competencia entre instituciones educativas, lo que puede llevar a un enfoque excesivo en la captación de estudiantes, descuidando la calidad y pertinencia de los programas educativos. Las instituciones podrían enfocarse en atraer

estudiantes con fines de lucro en lugar de garantizar una educación de calidad y una formación integral.

En este orden de ideas, la política de autofinanciamiento que ha experimentado el sistema de educación superior chileno durante más de 40 años ha llevado a las instituciones públicas a enfrentar un endeudamiento creciente. En esta línea, es importante destacar que en el caso de Chile, se ha implementado un modelo de gratuidad en la educación superior que es atípico a nivel mundial. Este modelo estatal de financiamiento no solo beneficia a los estudiantes de instituciones públicas, sino que también brinda subsidios estatales a los estudiantes que asisten a instituciones privadas. Esto lo hace un caso único en el mundo. Si bien la gratuidad en la educación superior busca promover la igualdad de oportunidades y el acceso a la educación, también plantea desafíos en términos de sostenibilidad financiera y equidad entre las diferentes instituciones educativas.

Por consiguiente, la influencia del Banco Mundial en el diseño e implementación de políticas educativas se ha materializado a través de la privatización y la competencia, lo cual ha resultado en una mayor segregación y desigualdad en el sistema. Klees *et al.* (2012) han presentado argumentos convincentes sobre cómo estas políticas han fomentado la mercantilización de la educación y han agravado las disparidades socioeconómicas en el acceso a la educación superior. Estas preocupaciones también se reflejan en la declaración emitida por la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile en enero de 1981, donde expresaron su inquietud sobre cómo la nueva institucionalidad generaría un mercado en la educación superior, lo que impactaría directamente en la calidad de la educación (Las Últimas Noticias [LUN], 1981c).

En este orden de ideas, diversos investigadores sostienen que las reformas educativas impulsadas por los organismos internacionales crean, reproducen y consolidan la desigualdad social y económica (McLaren y Farahmandpur, 2005; Zajda, 2015; Milanovic, 2016). De esta manera, con un sistema de educación superior dividido, elitista y fuertemente estratificado, se legitima la desigualdad social (Zajda y Rust, 2021), lo que hace inviable que estudiantes de bajo nivel socioeconómico logren ingresar al sistema universitario, y mucho menos a universidades prestigiosas.

No obstante, el diagnóstico del Banco Mundial sobre el estado de la educación en ALC (Banco Mundial [BM], 2000) releva el hecho de que las desigualdades del sistema universitario y la calidad son deficientes. Destacando que sus resultados "son mucho peores que los de sus competidores en la economía mundial" (p. 82). En consecuencia, dentro del mismo informe, el Banco Mundial declara, como objetivo, "fomentar la reforma de la educación superior, alentando la diversificación de servicios y la participación del sector privado" (p. 82). Estas afirmaciones revelan la asociación de la educación con un lenguaje propio del sector productivo, resaltando los "beneficios del sector privado", allanando el derrotero hacia la mercantilización y la privatización de la educación, lo que genera desigualdades y limita el acceso equitativo a la educación. Es decir, la participación del sector privado en la educación lleva a la comercialización del conocimiento y a la subordinación de los objetivos educativos a los intereses económicos. Todo lo anterior provoca una exaltación en la promoción de estándares de calidad, evaluaciones estandarizadas y programas de formación docente como herramientas para elevar los niveles educativos. De igual importancia, es necesario considerar que los procesos de auditoría a los que son sometidas las instituciones de educación superior se asocian a discursos que exacerbaban el desempeño institucional, garantía de calidad, responsabilidad, efectividad, revisión por pares y eficiencia en el gasto (Zajda, 2020). Consecuentemente, Mundy y Verger (2015) han destacado cómo las políticas de acceso basadas en méritos y la orientación hacia estándares de calidad

internacionales, promovidas por el Banco Mundial, han tenido un impacto negativo en la equidad y la calidad de la educación superior. Estas políticas han creado barreras para ciertos grupos socioeconómicos y han reducido la autonomía de las instituciones para responder a las necesidades locales.

Consecuentemente, en el ámbito de la calidad y acreditación, Lewis (2009) destaca el papel de la OCDE en enfatizar la importancia de la calidad en la educación superior y abogar por sistemas de acreditación rigurosos y transparentes. Estas recomendaciones han impulsado la implementación de mecanismos de evaluación y aseguramiento de la calidad en numerosos países. Así se manifiesta en el informe de la OCDE (2017) sobre la educación en Chile, el cual resalta la necesidad de mejorar la calidad y equidad en la educación superior. Se enfatiza el fortalecimiento de la calidad de las instituciones y programas de estudio, así como la reducción de las inequidades en el acceso y el éxito en los estudios, incluyendo la alta tasa de deserción estudiantil.

Sin embargo, es importante considerar que estas medidas de calidad a menudo se centran exclusivamente en criterios cuantitativos y comparativos, descuidando aspectos contextuales y orientados a la diversidad de instituciones y programas. En otras palabras, la promoción de enfoques basados en la calidad, la eficiencia y la relevancia de la educación superior por parte de la OCDE reproduce y refuerza un modelo económico neoliberal que privilegia la competencia, la productividad y la adaptabilidad a las demandas del mercado (Giroux, 2011). La calidad no debe reducirse únicamente a indicadores cuantitativos, sino que debe tener en cuenta la diversidad de contextos y promover una formación integral que trascienda los límites impuestos por el sistema imperante.

Con todo lo señalado, es importante considerar que, si bien los estándares y las evaluaciones pueden tener su utilidad en el monitoreo y la mejora de la calidad

educativa, existe la preocupación legítima de que un enfoque excesivamente estandarizado y centrado en resultados pueda limitar la diversidad, la creatividad y la adaptabilidad de las prácticas educativas. Los argumentos planteados por Klees *et al.* (2012) y Mollis (2003) resaltan cómo esta orientación puede conducir a una educación más uniforme que no responde plenamente a las necesidades y características individuales de los estudiantes y las instituciones. En consonancia con los planteamientos de Klees *et al.* (2012), se evidencia una falta de participación y consulta de la comunidad universitaria en la toma de decisiones relacionadas con las políticas educativas respaldadas por el Banco Mundial. Esta falta de involucramiento ha socavado la legitimidad y la pertinencia de dichas políticas, como han argumentado Mundy y Verger (2015).

En este orden de ideas, es importante destacar que persisten inquietudes legítimas sobre las implicaciones de la privatización y la competencia en la educación superior chilena. La creación de un mercado educativo podría contribuir a una mayor segregación socioeconómica, restringir el acceso a una educación de calidad y disminuir la equidad en el sistema. Estas preocupaciones están alineadas con los argumentos planteados por Klees *et al.* (2012) y las advertencias expresadas por la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile hace más de 40 años. Por lo tanto, es válido argumentar que las brechas existentes entre los grupos y las clases sociales se intensifican con la masificación de la educación superior, a propósito de la activa participación de privados en el sistema universitario. Esta afirmación es compartida por Balán (2020), quien sostiene que son los estudiantes de sectores sociales más privilegiados quienes se benefician de las nuevas oportunidades de estudios postsecundarios, producto de la proliferación de IES privadas.

En este contexto, se debe considerar lo planteado por Klees *et al.* (2012) y Mollis (2003), autores que destacan cómo las políticas impulsadas por el Banco Mundial han restringido la diversidad y la creatividad en la enseñanza y el aprendizaje en

el ámbito universitario. Estas políticas, basadas en resultados medibles y estandarizados, han llevado a una homogeneización del currículo y han descuidado las necesidades y características particulares de los estudiantes y las instituciones educativas.

Desde esta perspectiva, Chile ha evidenciado desde la reforma de 1981 un enfoque en la educación superior orientado por las necesidades del sector productivo. Esto queda reflejado en las declaraciones del premio nacional de medicina del año 2006, Alejandro Goic, quien en enero de 1981 mencionó el tránsito de una universidad humanista hacia un enfoque más profesionalizante (Las Ultimas Noticias [LUN], 1981a), pronóstico compartido por Fernando Castillo Velasco en relación con la nueva institucionalidad universitaria de 1981. El ex rector de la Pontificia Universidad Católica, posterior a las declaraciones emitida por Goic, señaló que la nueva institucionalidad universitaria impuesta por la dictadura del General Pinochet representaba la antítesis de un concepto educativo que fomenta el pensamiento crítico y la contribución a la sociedad (Las Ultimas Noticias [LUN], 1981b).

En consecuencia, en un contexto neoliberal donde la educación superior se rige por las leyes del libre mercado (Zajda y Rust, 2021), prevalece la noción de que este es el mejor regulador y distribuidor de recursos y oportunidades (Chipindi y Daka, 2022). En esta realidad, Zajda y Jacob (2022) sostienen que la educación superior orientada al neoliberalismo aboga por una educación de calidad basada en las demandas del mercado, los intereses y necesidades de los estudiantes, y que fomenta la innovación a través de la libertad de pensamiento, expresión e investigación abierta. Todo lo anterior concretado gracias a la relevancia que se asigna al desempeño institucional, los estándares globales de excelencia y calidad, la globalización de la evaluación académica (OCDE, PISA), y la proliferación de diversos rankings clasificatorios para las universidades (Carnoy et al., 2013; Turner y Yolcu, 2014; Zajda, 2021).

En contraposición a los efectos que tendría la expansión de una educación técnica, alejada de una orientación académica capaz de propiciar la formación de un individuo crítico de la sociedad en la que está inmerso, las propuestas expresadas en el Marco de acción para la educación 2030 (Banco Mundial [BM], 2015) logran, de forma incipiente, destacar la relevancia que tiene una educación integral, con universidades que van más allá de la docencia.

Las propuestas emanadas desde el Banco Mundial (Clark, 2015), las cuales señalan la relevancia que tiene la formulación de "políticas y programas que pongan de relieve la función investigativa en la educación terciaria y universitaria" (p. 14), son funcionales para cuestionar el diseño e implementación de dichas políticas bajo un esquema basado en el autofinanciamiento de la universidad pública. Una preocupación latente por más de 40 años, dado su impacto en la consolidación de un sistema universitario altamente segregado. Así, en voz de los estudiantes de la Universidad Técnica del Estado (USACH) y la Universidad de Chile, en enero de 1981, el régimen de autofinanciamiento convertiría la educación superior en un objeto de lucro y profundizaría la segregación social (Las Últimas Noticias [LUN], 1981d).

Estas afirmaciones históricas respaldan la idea de que el enfoque en las necesidades del sector productivo ha sido predominante en la educación superior chilena. Si bien desde el Banco Mundial se implementan reformas orientadas a cubrir las demandas del sector productivo, es necesario reflexionar sobre cómo estas políticas pueden influir en la pertinencia y la autonomía de la educación superior en relación con las demandas sociales y la formación de individuos críticos y comprometidos con la generación de una sociedad más justa e igualitaria.

En resumen, la literatura científica y las fuentes históricas respaldan los planteamientos de Klees *et al.* (2012), como también, Mundy y Verger (2015) acerca de la falta de participación de la comunidad universitaria en las políticas educativas respaldadas por el Banco Mundial. A su vez, las declaraciones de Goic y Castillo Velasco ponen de manifiesto el enfoque predominante en la educación superior chilena orientado hacia las necesidades del sector productivo, junto con la preocupación por el impacto que tiene la consolidación de un sistema universitario basado, principalmente, en el autofinanciamiento.

Desde la visión del bien público, Mala Singh (2014) argumenta la incongruencia que existe en la idea de universidad estatal como una institución financiada por el Estado, basándose, principalmente en que los recursos tienden a provenir tanto de fuentes públicas como privadas. Al contrario, y en consonancia con el abandono financiero de parte del Estado con la universidad pública, es crucial considerar la educación superior como un bien público (Levin, 1987; Santiago et al., 2008; Marginson, 2010; Willetts, 2015) que requiere un apoyo sólido y respaldo financiero público y permanente en el tiempo. En lo sustancial, la universidad pública garantiza un acceso equitativo a la educación; fomenta la investigación académica y contribuye al desarrollo social y económico del país (Scott, 2015; Williams, 2016).

Frente a esta visión del rol que debe asumir el Estado con su universidad, el Banco Mundial (2007) destaca que uno de los principales desafíos de la educación superior es la calidad. Esta declaración, analizada desde la regulación del sistema, interpela al Estado a asumir una posición activa sobre la regulación del sistema universitario. Situación concordante con la evaluación que hace el Banco Mundial (2007), quien sostiene que "la laxitud que da la regulación a algunas IES ha hecho que muchos se cuestionen la calidad de los programas y, por tanto, la equidad de un sistema en el que no todos los estudiantes logran acceso a una opción de calidad" (p. 16). La preocupación que declara el Banco

Mundial por la regulación del sistema universitario, con tal de aumentar los niveles de calidad de la educación terciaria, se alinea con los discursos de los informantes clave, quienes declaran que, desde la segunda década de gobiernos democráticos, el Estado chileno emprendió una serie de acciones tendientes al diseño e implementación de diversos programas que buscaban mejorar la calidad de la educación superior.

Considerando estos discursos, donde subyace la preocupación por la calidad de un sistema universitario que se expandió de forma indiscriminada, principalmente, por la activa participación de iniciativas privadas, el Estado chileno recurrió al Banco Mundial en busca de financiamiento para la implementación del programa de Mejoramiento de la Calidad en Educación Superior en sus tres versiones (Ministerio de Educación [MINEDUC], s.f.). Este programa gubernamental, en reemplazo del antiguo Fondo de Desarrollo Institucional, asignó recursos a las IES, mediante fondos concursables, desde 1999. Sin perjuicio de lo virtuosa que es la asignación de recursos públicos a la educación superior, una de las principales críticas a este programa radica, en lo sustancial, en la nula distinción que ejerce el Estado entre universidades públicas y privadas (Acuña y Chiappa, 2010), por sobre la continuidad de la lógica basada en la focalización de los recursos públicos.

Además de la falta de distinción entre lo público y lo privado en la asignación de recursos por parte del Estado, también se han encontrado irregularidades en cuanto al uso de estos fondos. Según las normas de asignación de Mecesusup, los fondos debían destinarse al mejoramiento de la infraestructura universitaria. Sin embargo, se han reportado casos en los cuales los recursos asignados por Mecesusup se utilizaron para financiar actividades ajenas a lo previsto (El Mostrador, 2004).

Desde esta perspectiva, es importante considerar que programas como Mecesup adolecen de una proyección a largo plazo. Más bien, son acciones aisladas que carecen de una visión estratégica a largo plazo, lo que pone en evidencia la falta de una política educativa que garantice un financiamiento sostenible en el tiempo por parte del Estado con la universidad pública (Norero et al., 2002).

En conclusión, el programa Mecesup, que en voz de los informantes es lo más cercano a una política de educación superior en los últimos 30 años, ha sido objeto de diversos análisis y evaluaciones desde diferentes perspectivas. Si bien este programa ha buscado mejorar la calidad y equidad de la educación superior en Chile, se han planteado críticas respecto a la falta de distinción entre instituciones públicas y privadas en la asignación de recursos, así como algunas irregularidades en el uso de los fondos. De igual importancia, producto de la implementación de este tipo de programas, se ha señalado la necesidad de que el Estado pueda contar con una visión estratégica a largo plazo y que incluya la creación de una política que garantice un financiamiento sostenible de la universidad pública por parte del Estado, aspiraciones ausentes en el relato de los informantes clave.

## Capítulo V: Conclusiones

Las conclusiones derivadas del análisis realizado respaldan de manera contundente la afirmación de que los organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han ejercido una influencia de gran alcance en el diseño e implementación de políticas de educación superior en Chile a lo largo de las últimas tres décadas. Sus recomendaciones y directrices han tenido un impacto crucial en áreas esenciales como el acceso, la cobertura y el financiamiento del sistema, como también, han tenido un impacto en la búsqueda de una educación superior más inclusiva y equitativa.

En este contexto, tanto la pregunta de investigación orientada a identificar una relación de dominación, siguiendo la definición de Max Weber, entre los organismos internacionales y los responsables de las políticas de educación superior durante las últimas tres décadas, como el objetivo específico (OE<sub>2</sub>) que persigue el mismo propósito, son alcanzables después de un análisis exhaustivo de los relatos presentes en los discursos de los informantes clave.

Considerando la propuesta de Max Weber en torno a los tres tipos puros de dominación legal, existe una relación de dominación entre los organismos internacionales y los gestores de la política pública. En esencia, esta relación de dominación se puede atribuir tanto a la tradición como a la legitimidad. Bajo este marco, la tradición está sustentada en el prestigio que poseen algunos de estos organismos internacionales, lo cual se basa, principalmente, en el reconocimiento de la experiencia que es reconocida por los gestores de la — inexistente — política de educación superior chilena. A su vez, el *pseudo* conocimiento en materia de educación superior de estas agencias, que se sustenta en estudios y análisis basados, principalmente, en estudios de casos nacionales con datos desactualizados y no comparables la mayoría de las veces, dotan de legitimidad a estas agencias para proponer soluciones globales a situaciones que, en su mayoría, son producto de realidades locales. Por tal motivo, las soluciones y

políticas que proponen estas agencias multilaterales la mayoría de las veces no se correlacionan con las necesidades de los países, particularmente, aquellos del tercer mundo. De igual importancia, el poder económico que exhibe el Banco Mundial lo habilita como un agente de influencia en la formulación de programas y acciones en materia de acceso, cobertura y financiamiento de la educación superior durante los últimos 30 años. Sin embargo, los relatos de los entrevistados difieren de la revisión documental realizada, lo cual revela una dependencia económica respecto al Banco Mundial para la implementación de programas gubernamentales. Esta dependencia económica se evidencia al examinar el financiamiento proporcionado tanto al Programa MECESUP en sus diferentes versiones, como al Programa de Fortalecimiento de las Universidades Estatales.

De este modo, es posible sostener que existe una correlación ideológica entre el discurso de las agencias internacionales y los informantes clave que fueron entrevistados. En casi todos los casos, los informantes se alinearon con las políticas promovidas por estas agencias, sin cuestionar de manera crítica las posibles consecuencias del modelo económico que rige el sistema de educación superior chileno. Esta alineación evidencia el grado de sumisión que las autoridades nacionales demuestran hacia los dogmas y poderes fácticos de las agencias internacionales, lo cual guarda similitud con la noción de dominación legal planteada por Max Weber.

Según Weber (1958), la dominación legal se refiere a una forma de poder en la que las personas obedecen y se someten a la autoridad basada en normas, reglas y leyes establecidas. En el caso de nuestras autoridades, su adhesión a las políticas promovidas por el Banco Mundial y la OCDE revela una aceptación incondicional de las directrices y recomendaciones emitidas por estas instituciones, sin realizar un cuestionamiento crítico sobre su pertinencia o los posibles efectos en el sistema de educación superior chileno.

Este fenómeno de sumisión refuerza la idea de que los gestores de la política de educación superior chilena están influenciados por las estructuras de poder externas, representadas por las agencias internacionales, en detrimento de una autonomía y pensamiento crítico que deberían caracterizar su labor. La falta de un análisis reflexivo sobre las consecuencias del modelo económico y las políticas promovidas por estas agencias evidencia una dependencia económica que compromete la capacidad de nuestras autoridades para tomar decisiones informadas y acordes con las particularidades y desafíos del sistema de educación superior chileno.

Bajo esta perspectiva, y considerando el diseño de acciones surgidas de un diagnóstico de orden global y desligadas de los problemas locales, es posible concluir que aplicar soluciones globales a problemas locales resulta inadecuado debido, mayormente, al desconocimiento que se posee respecto de la cultura local y su contexto.

En relación a la primera pregunta de investigación que busca comprender la influencia de los organismos internacionales en el diseño e implementación de políticas de educación superior en Chile durante las últimas tres décadas, se puede afirmar que tanto los discursos analizados como los documentos revelan que las orientaciones de política propuestas por el Banco Mundial y la OCDE se caracterizan por una visión que condiciona el financiamiento del sistema de educación superior a criterios de eficiencia y productividad. Estas orientaciones también promueven la idea de que la educación privada es el medio más eficaz para ampliar la cobertura del sistema universitario. En este sentido, Chile no es ajeno a la política de expansión del sistema universitario a través de la privatización, lo que se refleja en la actual participación del sector privado, que alcanza aproximadamente el 70%. Además, el compromiso financiero del Banco Mundial se ha materializado a través de la implementación de programas y acciones como el Programa MECESUP y el Programa de Fortalecimiento de las

Universidades del Estado, los cuales están alineados con las directrices de esta organización y se basan en una lógica de subsidio a la demanda.

Además de lo anterior, estas organizaciones internacionales no solo influyen en el contenido de la política nacional, sino que también en su posterior implementación y control. En este sentido, es posible asegurar que la influencia de estas agencias se basa en dos factores: el conocimiento obtenido mediante el uso de diversas herramientas de recolección de datos en todo el mundo, y no menos importante, su poder económico. Al mismo tiempo, debido a esta influencia, por un lado, se puede observar el continuo crecimiento de la educación privada y, por otro lado, el debilitamiento de la educación pública.

En concordancia con el primer objetivo específico establecido para esta investigación, el análisis de los discursos de los informantes clave ha revelado las tensiones y desafíos que surgen de una política de cobertura, acceso y financiamiento de la educación superior que no refleja la identidad, la cultura y las necesidades de la sociedad chilena. En esta perspectiva, es posible sostener que el Estado chileno se caracteriza por la ausencia de una política de educación superior. Así lo develan los discursos de los informantes clave. En concreto, el Estado chileno durante los últimos 30 años (1990-2020) se limitó a desarrollar una «colección» de acciones y planes vinculados a programas gubernamentales, sin proyecciones a largo plazo, que solo intentan abordar la coyuntura, pero no se hacen cargo de los problemas estructurales subyacentes en la educación superior chilena. De igual forma, determinados intentos de cambiar lo establecido desde la reforma de 1981 se pueden asociar a situaciones de crisis, como las que se dieron durante los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011. Con esto, es posible establecer que las necesidades expresadas mediante movimientos sociales permitieron a los actores políticos tomar decisiones que podrían cambiar — hasta ahora de forma incipiente — lo establecido desde la reforma de 1981.

En síntesis, el análisis de los discursos y la revisión documental efectuada permiten afirmar que el Estado se limitó a la implementación de acciones y programas menores durante los últimos 30 años, abandonando su rol en la construcción de una política de educación superior capaz de cambiar el modelo subsidiario impuesto por la dictadura militar. En esta línea, el conjunto de acciones y programas de corto plazo, inconexos, y carentes de un diagnóstico amplio, fueron impulsados, principalmente, por la presión ejercida por los movimientos sociales que exigen — hasta hoy — un sistema de educación superior que sea capaz de aportar a la justicia social y a reducir las enormes desigualdades existentes en nuestro país. En efecto, el rol del Estado con la universidad pública se ha mantenido invariable desde la reforma de 1981, con lo cual no es posible pensar en un plantel público cuya función esté enfocada en la formación de sujetos que contribuyan a la generación de una sociedad que tienda a la justicia social.

La educación en todos sus niveles no es ajena al modelo económico dominante en Chile, al cual es posible atribuir pérdidas que han afectado a la mayoría de la población chilena, especialmente a los estratos más pobres, en materia de derechos sociales. Desde esta perspectiva, el sistema de educación superior chileno se compone, mayoritariamente, por universidades privadas posibles de agrupar en dos categorías. Aquellas de un alto costo para los estudiantes, selectivas, y con buenos indicadores asociados al resultado de su proceso formativo. Y, en un segundo grupo, aquellas universidades con aranceles más bajos, de masas, y con un estándar de calidad medio-bajo según los criterios utilizados por la Comisión Nacional de Acreditación.

Con todo lo expuesto, y transcurridos más de 30 años desde la promulgación de la LOCE, la política de privatización, mercantilización y desregulación de las instituciones de educación superior se ha agudizado. En tal sentido, y con una serie de movimientos sociales demandantes de una educación de calidad y libre de lucro, la evidencia expuesta muestra una continuidad en la asignación de

recursos públicos a instituciones privadas. Como consecuencia de aquello, el subsidio a la demanda ha afectado directamente a la educación pública, y por contrapartida, ha beneficiado a los sostenedores privados, relegando a los estudiantes de menores recursos, en su mayoría, a una educación superior de baja calidad. Adicionalmente, la continuidad de la política de autofinanciamiento de las universidades dependientes del Estado ha acentuado el endeudamiento que estas instituciones acarrean desde la reforma de 1981 poniendo en riesgo sus respectivos patrimonios. De cualquier manera, es evidente que Chile en los últimos 40 años ha consolidado un sistema terciario cuyo rol está supeditado a las necesidades del sector productivo. En definitiva, la educación superior se asume como un bien de consumo, funcional a las demandas del sector productivo, y contrario a los valores que permiten la construcción de una sociedad más justa y basada en el bien común.

En relación con la última pregunta de investigación, que se centra en cómo los gestores de la política de educación superior chilena de los últimos 30 años reconocen la influencia de los organismos internacionales en el diseño de políticas relacionadas con la cobertura, el acceso y el financiamiento del sistema universitario chileno, el análisis crítico de los discursos de los informantes clave revela lo siguiente:

Las acciones emprendidas por los gestores de la política pública en torno al acceso, la cobertura y el financiamiento de la educación superior, durante los últimos 30 años, han fortalecido un subsistema de educación terciaria caracterizado, principalmente, por el autofinanciamiento de la universidad pública y un modelo de gestión basado en el libre mercado. En este contexto, el modelo subsidiario imperante sobre la educación superior encuentra su origen en la reforma universitaria de 1981. Este hito marcó un nuevo enfoque, donde el Estado abandona su rol de sostenedor de la educación pública, obligando a sus universidades a competir por el financiamiento con los planteles privados, pero en desigualdad de condiciones. En esta línea, las universidades públicas deben

asumir el autofinanciamiento bajo una regulación estricta, propia de las instituciones dependientes del Estado. En contraposición, las universidades privadas gozan de una regulación que las dota de mayor libertad para generar recursos, junto con la posibilidad de recibir, vía subvención, financiamiento público.

En el contexto de estas conclusiones, la reforma de 1981 se caracteriza por una perspectiva que considera la educación superior como un beneficio exclusivamente individual, lo que implica que su financiamiento recae en la responsabilidad de cada estudiante. En este escenario, cada estudiante se convierte en el único responsable de costear su educación, lo que reduce el papel protagónico del Estado en la provisión de un derecho social fundamental como es la educación superior. En consecuencia, el Estado no reconoce en el sistema de educación superior un espacio para la construcción de una sociedad más justa, sino que lo visualiza principalmente como una oportunidad de beneficio individual.

Mediante el análisis crítico de los relatos de los informantes clave, se lograron abordar los desafíos planteados en el último objetivo específico. Este objetivo se centraba en examinar cómo se ha conceptualizado y abordado el papel del Estado en relación con la cobertura, el acceso y el financiamiento de la educación superior a lo largo de los últimos treinta años. En este sentido, la evaluación de las perspectivas expresadas en los discursos de los responsables de la política pública en términos de cobertura, acceso y financiamiento de la educación superior chilena en las últimas tres décadas permite afirmar que:

—El Estado chileno se limita a la administración de un modelo basado en el subsidio a la demanda, con algunas excepciones que tienden a fortalecer la educación pública, como lo fueron las ideas originales de las que surgieron el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en educación superior, la gratuidad y el Proyecto de Fortalecimiento de las Universidades Estatales.

—Se establece un marco regulatorio débil, incapaz de minimizar las consecuencias de un sistema de educación superior basado, mayoritariamente, en instituciones privadas.

En cualquier caso, al momento de implementar planes o reformas que pretendan incidir en el desarrollo del sistema de educación superior, estos deben considerar un diagnóstico amplio, incorporando las reales necesidades que demanda la construcción de una sociedad más justa. Por tal razón, la visión del Estado sobre la educación superior pública debe considerar a la universidad como una instancia que logre equilibrar las necesidades que el sector productivo demanda, potenciar el desarrollo económico del país, y, no menos importante, ver en la educación terciaria la oportunidad para construir una sociedad más equitativa.

Con tal objeto, y considerando que la evidencia presentada devela que el principal problema que afecta al sistema de educación superior chileno es el modelo subsidiario, el rol del Estado debe considerar el financiamiento basal de su universidad, restando su participación en las iniciativas privadas, y considerando una estricta regulación sobre todo el sistema. Por tal razón, se debe establecer una regulación del sector privado, no a través del libre mercado, sino que con herramientas reales de supervisión.

Finalmente, debido a la libertad para establecer proyectos educativos privados, el sistema actualmente ofrece una amplia variedad de carreras sin restricciones, algunas de las cuales carecen de campo ocupacional o están sobresaturadas. Esto ocurre debido a la autonomía de las instituciones educativas. Este fenómeno, agravado por un sistema universitario compuesto por 58 instituciones (en su mayoría privadas), es resultado de la incapacidad del Estado para regular el crecimiento explosivo del sistema y la oferta de carreras. Como consecuencia, el sistema de educación superior no puede regular adecuadamente la cantidad de graduados necesarios para satisfacer las demandas del mercado laboral

chileno. Un ejemplo claro de este fenómeno es la sobresaturación de graduados en carreras denominadas como de “tiza y pizarrón”, instancia donde se aprecia la lógica de mercantilización de la educación. Estas carreras de bajo costo para las universidades permiten hacer rentable el “negocio de la educación”.

Basado en las conclusiones de esta investigación, se derivan importantes recomendaciones y proyecciones para el ámbito de la educación superior en Chile. En primer lugar, es fundamental replantear el rol del Estado en el financiamiento y regulación del sistema, priorizando una visión que reconozca la educación como un derecho social y promueva la equidad y la justicia. Se deben establecer mecanismos efectivos de regulación y control de la oferta de carreras, evitando la sobresaturación y garantizando la pertinencia y calidad de los programas académicos. Asimismo, se requiere fortalecer la articulación entre el sistema educativo y el sector productivo, promoviendo la formación de profesionales en áreas de alta demanda y facilitando su inserción laboral. Además, es necesario fomentar la investigación y la innovación en las instituciones de educación superior, incentivando la generación de conocimiento y su transferencia a la sociedad. Por último, se insta a fortalecer la participación estudiantil y la democratización de las decisiones en el ámbito de la educación superior, promoviendo espacios de diálogo y colaboración entre los actores involucrados. Estas recomendaciones y proyecciones buscan orientar el camino hacia un sistema de educación superior más inclusivo, equitativo y pertinente, que contribuya al desarrollo sostenible y al bienestar de la sociedad chilena.

Al concluir esta investigación y respaldando las recomendaciones y proyecciones para el sistema de educación superior chileno, formuladas previamente, es fundamental destacar las implicancias que los resultados alcanzados en la presente tesis tienen para el futuro diseño e implementación de políticas relacionadas con la cobertura, el acceso y el financiamiento de la educación superior.

A pesar de haber transcurrido más de 30 años desde el retorno a la democracia — periodo marcado por la alternancia en el poder durante los últimos cinco gobiernos —, y de haber presenciado una serie de movimientos estudiantiles en los últimos años, resulta evidente que no se ha logrado un cambio real en el modelo subsidiario impuesto durante la dictadura. Se mantiene un Estado incapaz de regular la expansión del sistema, permanece la lógica subsidiaria que caracteriza al sistema universitario desde la reforma de 1981, y se acrecienta el abandono del Estado con la universidad pública. Es decir, no se aprecia una voluntad por hacer cambios sustantivos al sistema de educación superior, más bien se trata de acciones y programas menores que tienden a gestionar el modelo impuesto hace más de 40 años.

Desde esta perspectiva, se debe consignar que cambiar el rol del Estado en la provisión de los derechos sociales, incluyendo la educación superior, excede los límites del ordenamiento jurídico actual. Lograr este cambio implica un nuevo pacto social. Por tanto, frente a esta realidad, el Estado debe involucrarse activamente en el fortalecimiento de las universidades estatales, poner fin al autofinanciamiento de la universidad pública, ejercer una supervisión estricta sobre el sistema, y considerar la educación terciaria como un derecho y no un producto.

En consecuencia, se requiere de un Estado que emprenda acciones tendientes a fortalecer la educación superior pública, mediante una estructura de financiamiento permanente, robusta y pertinente a los desafíos propios de la universidad pública. De igual manera, se deben establecer mecanismos de control estrictos, con tal de evitar la creación de universidades de baja calidad, centradas en la formación eminentemente técnica, y movilizadas por el lucro. Asumiendo estas propuestas, es posible pensar en un Estado capaz de transformar al sistema universitario en:

- Un agente dotado de capacidad para fortalecer las disciplinas.

- Un espacio para brindar una educación integral.
- Y, en una herramienta para construir una sociedad más cohesionada, justa y equitativa.

Para tal efecto, la educación superior no debe ser vista como una herramienta para el beneficio personal, sino que como un espacio que beneficia a la sociedad chilena en su conjunto.

Al concluir la sección de conclusiones, es fundamental tener en cuenta diversas advertencias que nos permitan evaluar de manera crítica la validez y aplicabilidad de los resultados obtenidos. Entre estas advertencias, se encuentran las limitaciones relacionadas con la cantidad de informantes clave considerados en esta investigación, lo cual podría generar una perspectiva “limitada” o “no representativa”. Además, es esencial considerar los posibles sesgos de selección y respuesta que podrían influir en la objetividad de los discursos analizados. Estos aspectos deben ser considerados, ya que podrían tener un impacto en las conclusiones obtenidas.

Igualmente relevante, es necesario destacar las entrevistas realizadas en formato no presencial en comparación con las entrevistas presenciales. Este formato presenta deficiencias, como la falta de contacto físico y la limitación en la observación del lenguaje corporal completo, lo que podría dificultar la interpretación precisa de las señales no verbales y afectar la comprensión de la información proporcionada.

Además, resulta fundamental tomar en cuenta el contexto social particular que enmarca las conclusiones obtenidas. Este contexto se define por el surgimiento de una revuelta social en Chile (octubre de 2019), el cual trajo consigo la aspiración, por gran parte de la sociedad chilena, hacia un Estado de Derecho con un enfoque social. Durante este periodo, los derechos sociales y el bienestar se convirtieron en prioridades para la sociedad chilena. Por lo tanto, es

imprescindible considerar que las opiniones expresadas por los informantes clave pueden estar influenciadas por el intenso debate político en el que gran parte de la sociedad chilena estaba inmersa en aquel momento.

En consecuencia, los relatos analizados tienen una temporalidad específica y podrían requerir corroboración adicional en futuros estudios para asegurar su validez y generalización. Con todo lo expuesto, es necesario tener en cuenta estas advertencias y limitaciones a fin de evaluar críticamente los resultados obtenidos.

## Referencias

Aboites, H. (1997). Viento del norte: TLC y privatización de la educación superior en México. Plaza y Valdés.

Aboites, H. (2010). La Educación Superior Latinoamericana y el proceso de Bolonia: de la comercialización al proyecto tuning de competencias. *Cultura y representaciones sociales*, 5(9), 122-144.

Acosta, F. (2019). OECD, PISA and the Educationalization of the World: The Case of the Southern Cone Countries. In *The OECD's Historical Rise in Education*. 175-196. Palgrave Macmillan, Cham.

Acosta, S., Martínez, J. E., Montoya, M. G., y Toledo, D. G. (2014). Proceso de evaluación de un programa de posgrado de la Facultad de Idiomas de la UABC: un caso mexicano. En D. G. Toledo, L. Martínez, L. E. Fierro y R. Saldívar (Coords.), *Trabajos de investigación de profesores de lenguas modernas en México* (243-259). UABC.

Acuña, M. y Chiappa, R. (2010). Universidades estatales rechazan financiamiento público para planteles privados. *Diario UChile*. <https://radio.uchile.cl/2010/10/28/universidades-estatales-rechazan-financiamiento-publico-para-planteles-privados/>

Adrian, W. (1983). The tuition dilemma in the Latin American University. *International Review of Education* 29(4): 449–464.

Ahumada, P., y Mora, C. (2020). Políticas chilenas: Un largo camino para la inclusión de estudiantes en situación de discapacidad que transitan por la educación superior. *Revista Psicología UNEMI*, 4(6), 30-38.

Aiquel, R., Oradini, N., Armijos, J., Ewing, M., y Saavedra, J. (2020). Creación y cierre de universidades en Chile: Crisis del sistema universitario. Síntesis investigativa. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (93), 369-382. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7621439>

Allard, R. (2000). Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 11(1 y 2), 13-76.  
<https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/132/132>

Altbach, P. G. (1988). International organizations, educational policy, and research: A changing balance. *Comparative Education Review*, 32(2), 137-142.

Altbach, P. G., y Levy, D. C. (2005). *Private higher education: A global revolution*. Sense Publishers.

Althusser, L. (1970). *Ideología y aparatos ideológicos del estado*. Quinto sol.

Anderson, C. y Bowman, M. (1967). Theoretical considerations in educational planning. *Economics of education*, 1, 351-381.

Apple, M. (1987). *Educación y Poder*. Paidós Ibérica.

Apple, M. (1996). Power, Meaning and Identity: Critical Sociology of Education in the United States. *British Journal of Sociology in Education*, 17, 2: 125-144.

Araya-Castillo, L., Maldonado, P., Lizana, A. y Escobar-Farfán, M. (2016). Grupos estratégicos de universidades y su relación con el desempeño: El caso de las Escuelas Vespertinas de Economía y Negocios en la Región Metropolitana de Chile. *Revista de Ciencias Sociales*, 21(4), 509-520.

Arendt, H. (2009). El poder y el espacio de la aparición. En, H. Arendt, *La condición humana*. 224–225. Paidós.

Arnove, R. (1980). Comparative Education and World System Analysis. *Comparative Education Review*, 24. 48-62.

Arriagada, P. (1988). *Financiamiento de la educación superior en Chile 1960-1988*. <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/215454>

Arteaga, F., Brito-Gaona, L., y Carriel, G. (2021). Educación Superior con equidad y justicia social en la práctica docente. *Mérito - Revista De Educación*, 3(9), 193–202. <https://revistamerito.org/index.php/merito/article/view/713>

Arzola, M. (2021). Análisis del impacto de la gratuidad: ¿mejoró la equidad en el acceso a educación superior?. *Serie Informe Social* (187). <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/04/SISO-187.pdf>

Avendaño, W., Paz, L. y Rueda, G. (2017). Políticas públicas y educación superior: análisis conceptual del contexto colombiano. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(79), 467–485. <https://doi.org/10.31876/revista.v22i79.23034>

Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)

Balán, J. (2020). Expanding access and improving equity in higher education: the national systems perspective. *Higher education in Latin America and the challenges of the 21st century*, 59-75.

Banco Mundial [BM]. (1992a). Educación Primaria. Washington. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/746981468147549881/pdf/Educacion-primaria.pdf>

Banco Mundial [BM]. (1992b). Educación técnica y formación profesional. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/994211468176945865/pdf/96790PUB0SPANISH0Box54261B001PUBLIC1.pdf>

Banco Mundial [BM]. (1995). La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (Spanish). <http://documents.worldbank.org/curated/en/274211468321262162/La-ensenanza-superior-las-lecciones-derivadas-de-la-experiencia>

Banco Mundial [BM]. (1996a). La educación superior: lecciones derivadas de la experiencia. Banco Mundial. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>

Banco Mundial [BM]. (1996b). Prioridades y estrategias para la educación. Estudio sectorial del Banco Mundial. Washington. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>

Banco Mundial [BM]. (1999a). Cambio educacional en América Latina y el Caribe La educación en América Latina y el Caribe (Español)

Banco Mundial [BM]. (1999b). Education sector strategy. Washington. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/406991468178765170/pdf/196310REPLACEM0cation0strategy01999.pdf>

Banco Mundial [BM]. (2000). Estrategia sectorial de educación. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/469761468150873366/pdf/196310SPANISH0BOX0338884B.pdf>

Banco Mundial [BM]. (2007). El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. <https://docplayer.es/storage/31/14991474/1666227102/WvaAnMp3SUVMHZe8GRjITg/14991474.pdf>

Banco Mundial [BM]. (2010). La formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Documentos Banco Mundial. <https://rebrand.ly/jmyuc2v>

Banco Mundial [BM]. (2022a). Indicadores del desarrollo mundial. Gasto público en educación, total (% del PIB) - Chile. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=CL>

Banco Mundial [BM]. (2022b). Indicadores del desarrollo mundial. Gasto en educación de nivel terciario (% del gasto público en educación) - Chile. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TERT.ZS?locations=CL>

Barba, L., y Alcántara, A. (2003). Los valores y la formación universitaria. Reencuentro. Análisis De Problemas Universitarios, (38), 16-23. <https://reencuentro.xoc.uam.mx/index.php/reencuentro/article/view/461>

Bartholomew, D. (1976). *Manpower Planning*. Penguin Publishers.

Baudelot, C. y Establet, R. (1976). *La Escuela Capitalista en Francia*. Siglo Veintiuno.

Bellei., C. (2018). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 325–345. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052013000100019>

Bellingham, L. (2008). Quality Assurance and the Use of Subject Level Reference Points in the UK. *Quality in Higher Education*, 14 (3), 265-276.

Bennell, P. (1996a). Using and abusing rates of return: A critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review. *International journal of educational development*, 16(3), 235-248. [https://doi.org/10.1016/0738-0593\(96\)00016-8](https://doi.org/10.1016/0738-0593(96)00016-8)

Bennell, P. (1996b). Rates of return to education: Does the conventional pattern prevail in sub-Saharan Africa? *World development*, 24(1), 183-199.

Bennell, P. (1996c). General versus vocational secondary education in developing countries: a review of the rates of return evidence. *The Journal of Development Studies*, 33(2), 230-247.

Bennell, P. (1998). Rates of Return to Education in Asia: A Review of the Evidence. *Education economics*, 6(2), 107-120.

Berman, E. H. (1983). *The influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American foreign policy: The ideology of philanthropy*. SUNY Press.

Bernasconi, A. (2004). Informe sobre la educación superior en Chile, 1980-2003. Editorial Universitaria. [https://www.academia.edu/download/62395364/Bernasconi\\_Informe\\_educ\\_superior\\_en\\_Chile20200317-38500-antzp8.pdf](https://www.academia.edu/download/62395364/Bernasconi_Informe_educ_superior_en_Chile20200317-38500-antzp8.pdf)

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Editorial Universitaria.

Blengio, M. (2013). La protección jurídica del derecho humano a la educación y su proyección en el ámbito internacional. *Sociedade e Cultura*, 16(2), 289–298. <https://doi.org/10.5216/sec.v16i2.32186>

Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 42-69.

Bonal, X., Fontdevila, C., y Zancajo, A. (2023). The World Bank and education in a changing global arena. In R. J. Tierney, F. Rizvi, & K. Ercikan (Eds.), *International Encyclopedia of Education (Fourth Edition)*. 480–487. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818630-5.01055-1>

Bonfil, G. (1991). La teoría del control cultural en el estudio de procesos étnicos. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, IV (12), 165-204.

Börzel, T. y Risse, T. (2016). From Europeanization to diffusion: Introduction (2012). En *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations*. 290-307. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315623665-14>

Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. En J. G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. 241–258. Greenwood Press.

Bourdieu, P. (1995). Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario. Kauf, T. (Trad.). Anagrama

Bourdieu, P. (1996). La dominación masculina. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, (3), 1-95.

Bourdieu, P. y Passeron, J-C. (1990). *Reproduction in education, society and culture*. Sage Publications, Inc.

Bourdieu, P. y Passeron, J-C. (2001). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Editorial Popular.

Bowles, S. (1969). *Planning educational systems for economic growth* (No. 133). Harvard University Press.

Bowles, S. y Gintis, H. (1981). La instrucción escolar en la América Capitalista. Siglo XXI.

Brachet-Márquez, V. (1996). Luchas populares y reforma social: un enfoque de interacción. En V. Brachet-Márquez, El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995. 54-64. Centro de Estudios Sociológicos.

Bracho, T. (1992). El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial. CIDE

Bratsberg, B. y Terrell, D. (2002). School quality and returns to education of US immigrants. *Economic inquiry*, 40(2), 177-198.

Briceño, A. (2011). La educación y su efecto en la formación de capital humano y en el desarrollo económico de los países. *Apuntes del Cenes*, 30(51), 45-59. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479548754003>

Brigido, A. (2016). Sociología de la Educación: Temas y perspectivas fundamentales. Editorial Brujas.

Broad, R. (2006). Research, knowledge, and the art of 'paradigm maintenance': the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC). *Review of International Political Economy*, 13(3), 387-419.

Brunner, J. (1982). Tendencias de cambio en el sistema de educación superior chileno: 1973-1982. FLACSO. <https://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1982/001085.pdf>

Brunner, J. (1991). Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la década de los noventa.

Brunner, J. (2005). Transformaciones de la universidad pública. *Revista de Sociología*, 19, 31-49.

Brunner, J. (2008). Educación superior en Chile: instituciones, Mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007. Holanda: Universidad de Leiden. [http://200.6.99.248/~bru487cl/files/jjbrunner\\_final.pdf](http://200.6.99.248/~bru487cl/files/jjbrunner_final.pdf)

Burbules, N. C. y Torres, C. A. (2001). Globalización y educación. Revista de Educación. Número Extraordinario, 13-29. <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:d02a0a4e-7cb8-4c94-9e17-319b2903c8e6/re20010210351-pdf.pdf>

Cajamarca, C. (2018). Las ideas de Friedman sobre la educación y su implementación en Chile. Hojas y Hablas, (15), 66-83. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6628823>

Campbell, J. C. (1997). La educación superior en Chile: cambios y desafíos. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, 2(4). <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/download/977/973>

Caputo, O. y Galarce, G. (2000). Crisis de la Economía Chilena y los Errores del Neoliberalismo. Universidad ARCIS: Santiago, Chile.

Carnoy, M., Loyalka, P., Dobryakova, M., Dossani, R., Froumin, I., Kuhns, K., Tilak, J. B. G., y Wang, R. (2013). University expansion in a changing global economy: Triumph of the BRICs? Stanford University Press.

Carr, W. (1996). Una teoría para la educación: Hacia una investigación educativa crítica. Morata/Paideia.

Carr, W. y Kemmis, S. (1988). Teoría crítica de la enseñanza: La investigación acción en la formación del profesorado. Ediciones Martínez Roca.

Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. Boletín económico del ICE. No. 2803, España.

Castañeda, T. (2008). Igualdad, justicia y equidad en la educación superior colombiana. Franciscanum. Revista de las ciencias del espíritu, 50(150), 59-78.

Caviedes, N. (2016). Expertos destacan avances en gratuidad, pero critican ausencia de una ley marco. Diario Financiero, 01 de diciembre de 2016. <https://www.df.cl/economia-y-politica/actualidad/expertos-destacan-avances-en-gratuidad-pero-critican-ausencia-de-una>

Centeno, V. (2019). The Birth of the OECD's Education Policy Area. In *The OECD's Historical Rise in Education*. 63-82. Palgrave Macmillan, Cham.

Centro de Estudios MINEDUC [CEM]. (2022). Plataforma de Datos Abiertos. <https://datosabiertos.mineduc.cl/>

Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA]. (2015). Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Centro Interuniversitario de Desarrollo. <https://cinda.cl/publicacion/aseguramiento-de-la-calidad-en-iberoamerica-educacion-superior-informe-2012/>

Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA]. (2015). Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento: Elementos para una discusión sobre gratuidad en la educación superior. <https://rebrand.ly/7fddb1>

Chile Atiende (2022). Gratuidad en la educación superior. 5 de octubre de 2022. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/43203-gratuidad-en-la-educacion-superior-2018#:~:text=Permite%20financiar%20la%20matr%C3%ADcula%20y,al%20proceso%20de%20Gratuidad%202022.>

Chipindi, F. M., y Daka, H. (2022). Neoliberal reforms in higher education: Trends, manifestations and implications. En *Discourses of Globalisation and Higher Education Reforms: Emerging Paradigms*. 127-132. Cham: Springer International Publishing.

Chomsky, N. (2004). Los dilemas de la dominación. En, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (ed.), *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. 3–13. CLACSO

Chouliaraki, L. y Fairclough, N. (2022). *Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh University Press. <https://doi.org/10.1515/9780748610839>

Clark, M. (1993). Transformational Learning. En Sharan B. Merriam (Ed.). *An update on adult learning theory*. 47-56. *New Directions for Adult and Continuing Education*, no. 57. Jossey-Bass Publishers.

Clark, H. (2015). Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

Coben, D. (2001). Gramsci y Freire, héroes radicales; políticas en educación de adultos. Fundación Paideia y Miño y Dávila.

Coccorese, F. y Valiño, K. (2000). Capital humano y remuneración al trabajo. Análisis para distintos grupos ocupacionales en Venezuela. Revista temas de coyuntura, (42).

Coleman, J. (1958). Relational analysis: The study of social organizations with survey methods. Human organization, 17(4), 28-36.

Collier, D. (1979). The new authoritarianism in Latin America. Princeton University Press.

Collins, C. y Rhoads, R. (2010). The World Bank, support for universities, and asymmetrical power relations in international development. Higher Education, 59(2), 181–205. <https://doi.org/10.1007/s10734-009-9242-9>

Colussi, M. (2018). Del neoliberalismo en las nuevas generaciones. Educere, 22(72), 439-446. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/356/35656041016/html/index.html>

Comblin, J. (2002). El neoliberalismo Ideología Dominante en el cambio de siglo. Ediciones ChileAmérica CESOC.

Comte, A. (1965). Discurso sobre el espíritu positivo (No. 194.8 COM dis). Aguilar.

Congreso Nacional. (2012). Informe de la comisión investigadora sobre funcionamiento de la educación superior. <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verParticipacion.py?idParticipacion=815149>

Congreso Nacional. (2015). Despachada la ley corta de gratuidad en la educación. 25 de diciembre de 2015. <https://www.senado.cl/sala-de-sesiones/despachada-la-ley-corta-de-gratuidad-en-la-educacion>

Congreso Nacional. (2022). Término de abusos en el pago de deudas CAE avanza a la Cámara Baja. 21 de abril de 2022. <https://www.senado.cl/termino-de-abusos-en-el-pago-de-deudas-cae-avanza-a-la-camara-baja>

Consejo de Rectores Universidades Chilenas [CRUCH]. (1981). Nueva Legislación Universitaria Chilena. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-92001.html>

Consejo Nacional de Educación [CNED]. (2022). Informe de tendencias de la matrícula de pregrado de educación superior. [https://www.cned.cl/indices\\_New\\_/bbdd/01\\_Informe\\_Pregrado.pdf](https://www.cned.cl/indices_New_/bbdd/01_Informe_Pregrado.pdf)

Consortio de Universidades Estatales [CUE]. (2009). Nuevo trato con el Estado. Fortaleciendo la política de educación superior estatal. <https://www.uchile.cl/dam/jcr:22ec1842-0d10-4dbe-8c3e-3ee2078abb05/nuevo-trato-cuech>, Santiago: CUE.

Consortio de Universidades Estatales [CUE]. (2021). A 40 años de la Ley General de Universidades de 1981: el impacto de la dictadura en la educación superior chilena. <https://www.uestatales.cl/cue/?q=node/8330>

Coraggio, J. (1995). Las Propuestas del Banco Mundial para la Educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?. En O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil'(Conference), Sao Paulo.

Coraggio, J. y Torres, R. (1999). La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos. Miño y Dávila.

Cornejo, J. (2012). Retos impuestos por la globalización a los sistemas educativos latinoamericanos. Revista mexicana de investigación educativa, 17(52), 15-37. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-66662012000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-66662012000100002&script=sci_arttext)

Cox, C. y Meckes, L. (2016). International large-scale assessment studies and educational policy-making in Chile: contexts and dimensions of influence. Research Papers in Education, 31(5), 502-515. <http://10.1080/02671522.2016.1225349>

Dakowska, D. y Harmsen, R. (2015). Laboratories of reform? The Europeanization and internationalization of higher education in Central and Eastern Europe. *European Journal of Higher Education*, 5(1), 4–17. <https://doi.org/10.1080/21568235.2014.977318>

de Gayardon, A. (2017). Free higher education: Mistaking equality and equity. *International Higher Education*, (91), 12-13. <https://doi.org/10.6017/ihe.2017.91.10127>

de Gayardon, A. (2018). Free higher education: myths and realities. En P.N. Teixeira y J.C. Shin (eds.) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, Amsterdam: Springer.

de Gayardon, A. (2019). There is no such thing as free higher education: A global perspective on the (many) realities of free systems. *Higher Education Policy*, 32(3), 485-505. <https://doi.org/10.1057/s41307-018-0095-7>

Denning, S. (1998). *What is Knowledge Management?*. World Bank.

Denning, S. (2004). *Knowledge sharing at the World Bank*. International Atomic Energy Agency (IAEA): IAEA.

Dias-Sobrinho, J. (2007). Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. *La educación superior en el mundo 2007*. 282-295.

Dobbins, M. (2017). Convergent or divergent Europeanization? An analysis of higher education governance reforms in France and Italy. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 177–199. <https://doi.org/10.1177/0020852315580498>

Dougherty, K., y Natow, R. (2020). Performance-based funding for higher education: How well does neoliberal theory capture neoliberal practice? *Higher Education*, 80(3), 457–478.

Dubet, F. (2011). *La igualdad de posiciones*. En *Repensar la justicia social*. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Madrid: Siglo XXI.

Egido, I. (2015). El liderazgo escolar como ámbito de la política educativa supranacional. *Bordon*, 67(1), 71–84. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2015.67105>

El Ladrillo (1973). Bases de la política económica del gobierno militar chileno. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9502.html>

El Mostrador (Junio 8, 2004). Contraloría emitió negativo informe sobre gestión financiera en la Usach. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2004/06/08/contraloria-emitio-negativo-informe-sobre-gestion-financiera-en-la-usach/>

Elliot, J. (1997). *La investigación-acción en educación* (3 era Ed.). Morata.

EMOL. (Julio 19, 2011). Presidente Piñera afirma que la educación "es un bien de consumo". EMOL. <https://www.emol.com/noticias/nacional/2011/07/19/493428/presidente-pinera-afirma-que-la-educacion-es-un-bien-de-consumo.html>

Engel, L., y Rutkowski, D. (2014). Global influences on national definitions of quality education: Examples from Spain and Italy. *Policy Futures in Education*, 12(6), 769–783. <https://doi.org/10.2304/pfie.2014.12.6.769>

Errázuriz, L. (2010). Dictadura militar en Chile: Antecedentes del golpe estético-cultural. *Latin American Research Review*, 44(2), 136–157. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0095>

Espinoza, M. (2018). “Legado Bachelet” en Educación: ¿cambio de paradigma o maquillaje?. *DiarioUchile*. <https://radio.uchile.cl/2018/03/20/legado-bachelet-en-educacion-cambio-de-paradigma-o-maquillaje-al-sistema/>

Espinoza, O. y González, L. (2010). Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: Experiencias y resultados. *ISEES*, (7), 21–35.

Espinoza, O. y González, L. (2016). La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7(10), 35-51.

Espinoza, O. y McGinn, N. (2023). Six Decades of Development: The Impacts of Structural Adjustment Programs On Education in Developing Countries. En F. Rizvi y J. Beech (Eds.), *International Encyclopedia of Education*. Elsevier.

Espinoza, O. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIV (3), N° 135, 41-60.

Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Education Policy Analysis Archives*, 17, 1–13. <https://doi.org/10.14507/epaa.v17n8.2009>

Espinoza, O. (2015). Equidad en el sistema de educación superior en Chile desde la perspectiva de los resultados. *Propuesta Educativa*, 24(43), 46-64.

Espinoza, O. (2016). El rol del banco mundial en la conformación de las políticas de educación superior en las sociedades en desarrollo. En A. Fávero, G. Tauchen (Ed.), *Políticas de Educação Superior E Docência Universitária: diálogos sul-sul*. 15–72.

Espinoza, O. y González, L. (2015). Equidad en el sistema de educación superior de Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados. *Educación superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis*, 12. Capítulo del Libro de A. Bernasconi (Editor), *Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis (Capítulo XII)*. 517-580. Ediciones de la Universidad Católica de Chile.

Evalsed. (2008). EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. Política Regional de la Unión Europea. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_evalsed.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_evalsed.pdf)

Fairclough, N. (1989). *Language and power*. Longman.

Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.

Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis. The critical study of language*. Longman.

Fairclough, N. y Wodak, R. (1997). *Critical discourse analysis. Discourse as social interaction. Discourse studies: A multidisciplinary introduction*, vol. 2. van Dijk, T. (Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. 258–284.

Fairclough, N. y Wodak, R. (2000). *Análisis Crítico del Discurso*. En T. Van Dijk (Ed.), *El discurso como interacción social*. 367-404. Gedisa.

Fernandez, E. (2014). *Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente*. En Andrés Bernasconi (Ed.). *La educación superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis*. Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE)

Figuerola, J. (2015). *Los desconocidos detalles de cómo se implementará la gratuidad universitaria en 2016*. Ciper, 19 de agosto de 2015. <https://www.ciperchile.cl/2015/08/18/los-desconocidos-detalles-de-como-se-implementara-la-gratuidad-universitaria-en-2016/>

Fleet, N. (2011). *Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica*. Polis. Revista Latinoamericana, (30). <https://journals.openedition.org/polis/2152>

Fleet, N. (2021). *Mass intellectuality of the neoliberal state: Mass Higher Education, public professionalism, and state effects in Chile*. Springer International Publishing AG.

Flores, L., González, J., Rodríguez, J., y Sugg, D. (2011). *Aporte fiscal indirecto: una propuesta para su modernización*. Calidad en la educación, (35), 193-228.

Foucault, M. (1976). *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (1988). *El sujeto y el poder*. Revista Mexicana de Sociología, 50(3), 3-20. <http://doi.org/10.2307/3540551>

Foucault, M. (1991). El sujeto y el poder. Precedido por tiempo y espacio en el discurso de Michel Foucault. Gómez, C. y Ochoa, J. (Trad.) Carpe Diem Ediciones.

Foucault, M. (2004). El orden del discurso. Tusquets Editores.

Foucault, M. (2016). Enfermedad Mental y Personalidad. Paidós Iberica Ediciones.

Foucault, M. (2019). Microfísica del Poder. Siglo veintiuno editores.

Franz, C. (1983). Teoría y práctica del financiamiento universitario: el caso chileno, 1965-1983. Corporación de Promoción Universitaria.

Frazis, H. (2002). Human capital, signaling, and the pattern of returns to education. Oxford Economic Papers, 54(2), 298-320.

Freire, P. (1980). Pedagogía del oprimido (XV Ed.). Siglo XXI.

Freire, P. (1996). Cartas a Cristina. Reflexiones sobre mi vida y mi trabajo. Siglo XXI.

Freire, P. (1998). Pedagogía de la esperanza. Siglo XXI.

Freire, P. (2005). Pedagogía del oprimido. Siglo XXI.

Freire, P. (2006). Pedagogía de la autonomía: Saberes necesarios para la práctica educativa. Siglo XXI.

Freire, P. (2007). La educación como práctica de la libertad. Siglo XXI.

Freire, P. y Macedo, D. (1989). Alfabetización; lectura de la palabra y lectura de la realidad. Paidós, MEC.

Fundación Jaime Guzmán. (2015). Fallo del Tribunal Constitucional: Una gratuidad discriminatoria e inconstitucional. [http://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2018/04/IP\\_189-web-1.pdf](http://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2018/04/IP_189-web-1.pdf)

Gallegos, J. (2014). Educación Superior en Chile: ¿fin de un ciclo de expansión para las universidades?. Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC, 5(5), 134-148.

García, C. (2001). Lo público y lo privado en la Educación Superior. Algunos elementos para el análisis del caso latinoamericano. *Revista de la educación superior*, 30(3), 119.

Garcia, C. (2007). Financiamiento de la educación superior en América Latina. *Sociologías*, 50-101. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222007000100004>

Gaudilla, C. (2008). Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana. *Latina*.

Geremias, F., Lehe, R. y Neves De Azevedo, M. (2018). Perspectives and challenges for higher education in Latin America and the Caribbean: Interview with Roberto Leher, rector of the Federal University of Rio de Janeiro, with comments made by Mário Luiz Neves de Azevedo, from the State University of Maringá. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(166), 1–22. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.4286>

Giddens, A. (2013). *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim, and Max Weber*. Cambridge University Press.

Giesecke, M. (2016). New School and Applied Anthropology: Rural Education in Peru in the 20s and 30s. *Anthropologica*, 34(36), 31-52.

Gimeno, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Morata.

Giolito, E. y Navarro, L. (2016). Los primeros efectos de la gratuidad en las universidades. *Observatorio Económico*, (101), 4-5. <https://doi.org/10.11565/oe.vi101.96>

Giroux, H. (1986). Critical theory and the politics of culture and voice: Rethinking the discourse of educational research. *Journal of Thought*, 84-105.

Giroux, H. (1992). *Teoría y Resistencia en educación*. Siglo XXI editores.

Giroux, H. (1997). *Los profesores como intelectuales: Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. Paidós / M.E.C.

Giroux, H. (1998). La pedagogía de frontera en la era del Posmodernismo en Posmodernidad y Educación. En De Alba, A. comp), Posmodernidad y educación, 90-98.

Giroux, H. (2000). Democracia y el discurso de la diferencia cultural: hacia una política pedagógica de los límites. Kikirikí: Quaderns digitals, 31-32.

Giroux, H. (2003). Pedagogía y política de la esperanza. Teoría, Cultura y enseñanza. Amorrortu editores.

Giroux, H. (2011). On Critical Pedagogy. Continuum International Publishing Group.

Goffman, E. (1972). Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Amorrortu Editores

Goldin, C. (1999). Egalitarianism and the returns to education during the great transformation of American education. Journal of Political Economy, 107(S6), S65-S94.

Gonzalez, A. (2003). Los paradigmas de investigación en las ciencias sociales. Islas, 45(138) (138), 125–135.

González, L., y Espinoza, Ó. (2011). El rol del estado frente a las universidades públicas y privadas. En José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.) El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado. 249-276.

Goodman, L. (1961). Snowball sampling. The annals of mathematical statistics, 148-170.

Gottesman, I. (2016). The critical turn in education: From Marxist critique to poststructuralist feminism to critical theories of race. Routledge.

Gounko, T. y Smale, W. (2007). Modernization of Russian higher education: Exploring paths of influence. Compare, 37(4), 533–548. <https://doi.org/10.1080/03057920701366358>

Gramsci, A. (1967). La formación de los intelectuales. Versión al español de Ángel González Vega. Editorial Grijalbo.

Gramsci, A. (1978a). Antología. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán. Siglo XXI.

Gramsci, A. (1978b). La organización de la escuela y de la cultura: La escuela unitaria. En Cuadernos de cárcel. Era

Gramsci, A. (2011). La Alternativa pedagógica. Laboratorio Educativo.

Gramsci, A. (2017). Escritos (Antología). Alianza Editorial, S.A.

Grek, S. (2010). International organizations and the shared construction of policy “problems”: Problematization and change in education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 9(3), 396–406. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2010.9.3.396>

Grindle, M. y Thomas, J. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Johns Hopkins University Press.

Gutiérrez, C., López, M. y Ruiz-Schneider, C. (2019). Educación superior y segregación social en Chile. Historia de sus ideas, políticas e instituciones (apuntes de clase). CEIBO. <https://users.dcc.uchile.cl/~cgutierr/cursos/cfg/ceibo2019.pdf>

Gutiérrez, J. (2016). Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas. *Estudios Políticos*, 38(38), 163–189. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.06.007>

Guzmán, J. A., Gonzalez, M., Figueroa, J. P., y Riquelme, G. (2014). *La gran estafa: cómo opera el lucro en la educación superior*. Catalonia.

Haas, E. (1990). *When knowledge is power: Three models of change in international organizations*. University of California Press.

Habermas, J. (1963). *Teoría y praxis: Estudios de filosofía social*. Tecnos.

Habermas, J. (1990). *La lógica de las ciencias sociales*. Tecnos.

Habermas, J. (2011). Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos. Cátedra.

Habermas, J. (2015). Knowledge and Human Interests. University Press.

Habermas, J. (2019). Perfiles Filosóficos-Políticos. TAURUS.

Handcock, M. y Gile, K. (2011). Comment: On the concept of snowball sampling. Sociological methodology, 41(1), 367-371.

Hanushek, E. y Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. Journal of economic literature, 46(3), 607-68.

Harvey, D. (2015). Breve historia del neoliberalismo. Akal.  
<http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae4/u1l4.pdf>

Hersh, L., SImone, D., Moser, U., y Konstant, J. (1999). Projects on Competencies in the OECD Context: Analysis of theoretical and conceptual foundations. OECD.

Heyneman, S. (1995). Economics of education: disappointments and potential. Prospects, 25(4), 557-583.

Heyneman, S. (1997). Economic growth and the international trade in educational reform. Prospects, 27(4), 501-530.  
<https://doi.org/10.1007/BF02736595>

Heyneman, S. (1999). Development aid in education: A personal view. International Journal of Educational Development, 19(3), 183-190.

Heyneman, S. (2003). The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960–2000. International journal of educational development, 23(3), 315-337.

Heyneman, S. (2022). When models become monopolies: The making of education policy at the World Bank. En Education Policies in the 21st Century. 35-55. Palgrave Macmillan, Singapore.

Horkheimer, M. y Adorno, T. (1944). *Dialéctica de la ilustración: fragmentos filosóficos*. J.J. Sánchez (Trad.). Trotta.

Horowitz, A. (1999). Ranking rates of return to education: legitimacy and an explicit diagnostic. *Journal of Policy Modeling*, 21(7), 781-797.

Huneeus, C. (2016). La reforma universitaria de Bachelet y los intereses político-económicos que la impedirán. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/06/24/la-reforma-universitaria-de-bachelet-y-los-intereses-politico-economicos-que-la-impediran/>

Hunter, W. y Brown, D. (2000). World Bank directives, domestic interests, and the politics of human capital investment in Latin America. *Comparative Political Studies*, 33(1), 113-143.

Ibáñez, J. (1979). Interpretación y análisis del discurso del grupo. En J. Ibáñez, *Más allá de la sociología: el grupo de discusión: teoría y crítica*. 318–327. Siglo XXI.

Imbernón, F. (1998). *La formación y el desarrollo profesional del profesorado; hacia una nueva cultura profesional*. Graó.

Inzunza, J., Assael, J., Cornejo, R., y Redondo, J. (2019). Public education and student movements: the Chilean rebellion under a neoliberal experiment. *British Journal of sociology of Education*, 40(4), 490-506. <https://doi.org/10.1080/01425692.2019.1590179>

Jakobi, A. (2009). Global education policy in the making: International organizations and lifelong learning. *Globalisation, Societies and Education*, 7(4), 473-487.

Jakobi, A. y Martens, K. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. En Bonal, X., Tarabini-Castellani, A. y Verger, A. (Comps.), *Globalización y Educación. Textos Fundamentales*, 233-253.

Jakobi, A. y Teltemann, J. (2011). Convergence in education policy? A quantitative analysis of policy change and stability in OECD countries. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 41(5), 579-595.

Jarpa, C. (2017). Pedagogía diferenciada en educación superior: Imbricaciones entre la equidad y la segmentación educativa en estudiantes “Primera generación”. *Revista Académica UC Maule*, (53), 9-31. <https://doi.org/10.29035/ucmaule.53.9>

Johnstone, D. y Marcucci, P. (2010). *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Jones, P. (1992). *World Bank financing of education: Lending, learning and development*. Routledge.

Kaul, L., Grunberg, I. y Stem, M. (1999). *Global public goods. International cooperation in the 21° century*. Oxford University Press. <https://www.tfsfusa.org/files/Docs/R&P/globalpublicgoods.pdf#page=488>

Kells, H. (1999). National higher education evaluation systems: Methods for analysis and some propositions for the research and policy void. *Higher Education*, 38(2), 209-232. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1003704015735.pdf>

Kempner, K. Y Loureiro, A. (2002). The global politics of education: Brazil and the World Bank. *Higher Education*, 43(3), 331–354. <https://doi.org/10.1023/A:1014635203149>

Kent, R. (1996). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: Estudios comparativos*.

Khanna, A. (2000). *Knowledge creation and management in global enterprises*. World Bank.

Kincheloe, J. (2008). *Critical pedagogy*. Peter Lang.

Klees, S, Ginsburg, M., Anwar, H., Robbins, M., Bloom, H., Busacca, C., Corwith, A., Decoster, B., Fiore, A., Gasior, S., Le, H., Primo, L. y Reedy, T. (2020). The World Bank's SABER: A critical analysis. *Comparative Education Review*, 64(1), 46-65.

Klees, S, Samoff, J. y Stromquist, N. (2012). *The World Bank and education: Critiques and alternatives* (Vol. 14). Springer Science & Business Media.

Klees, S., Stromquist, N. P., Samoff, J., y Vally, S. (2019). The 2018 world development report on education: a critical analysis. *Development and Change*, 50(2), 603-620.

Klein, N. (2007). *Shock doctrine: The rise disaster capitalist*. Picador.

Koljatic, M., y Silva, M. (2012). Opening a side-gate: engaging the excluded in Chilean higher education through test-blind admission. *Studies in Higher Education*, 38(10), 1427-1441

La Tercera (Octubre 12, 1991). Ministro Lagos firma en EE. UU. un crédito por US\$170 millones. <https://photos.app.goo.gl/4mt8woBGjEYqctK7A>

Lankshear, C. y Knobel, M. (2000). Problemas asociados con la metodología de la investigación cualitativa. *Perfiles Educativos*, (87).

Las Ultimas Noticias [LUN] (Enero 4, 1981a). Las Modernizaciones entraron a las Ues. <https://photos.app.goo.gl/DBMNwbb8SLThVaCS8>

Las Ultimas Noticias [LUN] (Enero 7, 1981b). Polémica sobre la nueva universidad. <https://photos.app.goo.gl/W9XN3Bm1n7hbJykS7>

Las Ultimas Noticias [LUN] (Enero 10, 1981c). Ojalá no termine en un negociado. <https://photos.app.goo.gl/YNctUNZNixkquR6F6>

Las Ultimas Noticias [LUN] (Enero 14, 1981d). La educación será un objeto de lucro. <https://photos.app.goo.gl/4gS92h75K7dhjeLA8>

Lauglo, J. (1996). Banking on education and the uses of research. A critique of: World Bank priorities and strategies for education. *International journal*

of educational development, 16(3), 221-233. [https://doi.org/10.1016/0738-0593\(96\)00015-6](https://doi.org/10.1016/0738-0593(96)00015-6)

Leal, F. y Oregioni, M. (2019). Aportes para analizar la internacionalización de la educación superior desde Latinoamérica. *Revista Internacional de Educação Superior*, 5, 1–19. <https://doi.org/10.20396/riesup.v5i0.8653635>

Lehmann, C. (1990). Antecedentes y Tendencias del Financiamiento de la Educación Superior Chilena. En Centro de Estudios Públicos Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos. CEP.

Leibenstein, H. (1967). Rates of Return to Education in Greece: a discussion of results and policy implications. Development Advisory Service, Center for International Affairs, Harvard University. <https://harrypatrinos.files.wordpress.com/2015/04/leibenstein.pdf>

Leite, D. y Genro, M. (2012). Avaliação e internacionalização da educação superior: Quo vadis América Latina? Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas), 17(3), 763–785. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772012000300009>

Lemaitre M.J. (2005). Aseguramiento de la calidad en Chile: impacto y proyecciones. En Aseguramiento de la calidad: impacto y proyecciones. Santiago de Chile: Serie Seminarios Internacionales, Consejo Superior de Educación.

León, J. (2014). ¿Judicialización de la educación superior?. Calidad en la educación, (40), 53-93. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-45652014000100003](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-45652014000100003)

Leuze, K., Martens, K. y Rusconi, A. (2007). New areas of education governance-the impact of international organizations and markets on education policy making. AIAA

Levin, H. (1968). The failure of the public schools and the free market remedy. *The Urban Review*, 2(7), 32-37

Levin, H. (1983). Cost-effectiveness: A primer. SAGE Publications, Incorporated.

Levin, H. M. (1987). Education as a public and private good. *Journal of Policy Analysis and Management*, 628-641.

Levy, D. (1995). La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica: Desafíos privados al predominio público. FLACSO-CESU, Colección Problemas Educativos de México, 1995.

Levy, D. (2002). Latin America's Tertiary Education: Accelerating Pluralism. Paper presentado en "the seminar Higher Education and Science Technology in Latin America and the Caribbean: Responding to Expansion and Diversification". Fortaleza, Brazil.  
<https://web.archive.org/web/20060604041530/http://www.riseu.net/pdf/levy.pdf>

Lewis, P. G. (2009). External quality review: Policies and procedures manual. Organization for Economic Cooperation and Development.

Lima, D. (2009). Educational Policies and Globalization: elements for some criticism on the international organizations' proposals for Latin America and the Caribbean Islands Countries. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 7(2).

Lindblom, C. (1959). The science of" muddling through". *Public administration review*, 79-88.

Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, 39(6), 517-526.

Lloyd, M. (2019). La educación superior gratuita en el mundo: mitos y realidades. *Campus Milenio*, 791.10-11

Lopez, F. (2008). Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. *Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2). Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772008000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000200003)

Magendzo, A. (2017). Pedagogía crítica y educación en derechos humanos. Paulo Freire, 2, 19. <https://doi.org/10.25074/07195532.2.516>

Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México: El caso de la educación superior y el Banco Mundial. Perfiles educativos, 22(87), 51-75. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982000000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982000000100004&lng=es&tlng=es).

Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: Una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. Revista de La Educación Superior, 33(134), 6.

Marcucci, P. (2013). The politics of student funding policies from a comparative perspective. En D.E. Heller and C. Callender (eds.) Student Financing of Higher Education: A Comparative Perspective, New York: Routledge. 9–31.

Marcucci, P. y Usher, A. (2012). 2011 Year in Review: Global Changes in Tuition Fee Policies and Student Financial Assistance, Toronto: Higher Education Strategy Associates.

Marcucci, P., y Usher, A. (2011). Tuition fees and student financial assistance. Toronto: Higher Education Strategy Associates. [https://web.archive.org/web/20110302095602/https://higheredstrategy.com/publications/2011/Year\\_in\\_Review\\_2010.pdf](https://web.archive.org/web/20110302095602/https://higheredstrategy.com/publications/2011/Year_in_Review_2010.pdf)

Marginson, S. (2007). The new higher education landscape: Public and private goods, in global/national/local settings. En Prospects of higher education. 29-77. Brill. <https://rest.neptune-prod.its.unimelb.edu.au/server/api/core/bitstreams/35a298a6-530a-5536-b2bb-d6c91fc30c76/content>

Marginson, S. (2010). Higher education in the global knowledge economy. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 2(5), 6962-6980.

Martens, K., Nagel, A., Windzio, M. y Weymann, A. (2010). Transformation of education policy. Springer.

Martensen, A., Grønholdt, L., Eskildsen, J.K., y Kristensen, K. (2000). Measuring student-oriented quality in higher education: application of the ECSI methodology. *Sinergie-Rapporti di ricerca*, 9(18), 371-383.

Martínez, M. (1998). La investigación cualitativa etnográfica en educación. Trillas.

Marx, K. (2006). Introducción general a la crítica de la economía política/1857. Siglo XXI.

Marx, K. (2007). Salario, precio y ganancia. Debarris.

McLaren, P. (1984). La vida en las escuelas: Una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación. Siglo XXI.

McLaren, P. (1997). Pedagogía Crítica y cultura depredadora. Ediciones Paidós.

McLaren, P. y Kincheloe, J. (2007). Critical Pedagogy; Where are we now?. Peter Lang.

McLaren, P., y Farahmandpur, R. (2005). Teaching against global capitalism and the new imperialism. Rowman & Littlefield

Medina, S. (2011). Los organismos internacionales y la evaluación como política educativa en México: elementos para un balance. La construcción de un destino, 17-38. Ediciones Díaz de Santos/UNAM.

Menéndez, J. (2014). Educación Superior en Chile: ¿Fin de un ciclo de expansión para las universidades? *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 5(5), 134-148.

Meynaud, J. (1968). Technocracy. Faber and Faber.

Mieres Brevis, M. (2020). La dinámica de la desigualdad en Chile: Una mirada regional. *Revista de análisis económico*, 35(2), 91-133.

Mignolo, W. (2016). El pensamiento des-colonial, desprendimiento y apertura: un manifiesto. TELAR, (6), 7–38.

Milanovic, B. (2016). Global inequality: A new approach for the age of globalization. Harvard University Press.

Ministerio de Educación [MINEDUC]. (1990). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. <https://bcn.cl/2k1tr>

Ministerio de Educación [MINEDUC]. (2015). Historia Ley 20842. <https://rebrand.ly/zx1eiyu>

Ministerio de Educación [MINEDUC]. (2015). Proyecto Ley de Gratuidad 2016. <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/PROYECTO-DE-LEY-GRATUIDAD-2016.pdf>

Ministerio de Educación [MINEDUC]. (2017). Historia Ley 21094. <https://bcn.cl/2s0n6>

Ministerio de Educación [MINEDUC]. (2018). Ley 21091 Sobre Educación Superior. <https://bcn.cl/2mcyl>

Ministerio de Educación [MINEDUC]. (2018b). Ley 21094 Sobre Universidades Estatales. [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/7545/HLD\\_7545\\_749a0d2de c7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7545/HLD_7545_749a0d2de c7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf)

Ministerio de Educación [MINEDUC]. (s.f.). Programa MECESUP: Mejoramiento de la calidad y la equidad en la educación terciaria. [http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id\\_portal=59&id\\_seccion=3586&id\\_contenido=14892](http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3586&id_contenido=14892)

Ministerio de Educación Pública. (1980a). Decreto con Fuerza de Ley [DFL] N° 1. Fija Normas sobre Universidades. <https://bcn.cl/38bx6>

Ministerio de Educación Pública. (1980b). Decreto con Fuerza de Ley [DFL] N° 2. Fija Normas sobre Universidades. <https://bcn.cl/2r2sz>

Ministerio de Educación Pública. (1981). Decreto con Fuerza de Ley [DFL] N° 4. Fija Normas sobre Financiamiento de las Universidades. <https://bcn.cl/38bx5>

Ministerio de Educación Pública. (2009). Decreto con Fuerza de Ley [DFL] N° 2. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°20.370 con las normas no derogadas del DFL N° 1, de 2005. <https://bcn.cl/30us7>

Ministerio de Hacienda (2015). Ley 20890 Modifica la Ley N° 20.882, DE Presupuestos del Sector Público del año 2016. <https://bcn.cl/36vi3>

Ministerio de Hacienda (26 de diciembre de 2015). Modifica la Ley N° 20.882, de presupuestos del sector público del año 2016. Diario Oficial de la República de Chile N.º 41.341. Chile. <https://rebrand.ly/9jrah1r>

Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN]. (1991). Evaluación de las políticas sociales en Chile, 1920-1991. Documentos Sociales. MIDEPLAN. <https://rebrand.ly/2lyasgl>

Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN]. (2010). Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. <https://bcn.cl/2ofkw>

Mollenhauer, K. (1968). Funcionalidad y disfuncionalidad de la educación. Ders.: educación y emancipación. Múnich, 41970, 22-35.

Mollis, M. (2003). Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Monckeberg, M. (2007). El negocio de las universidades en Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138228>

Mondragón, A. R. (2006). La acreditación y certificación en las instituciones de educación superior. Hacia la conformación de circuitos académicos de calidad: ¿exclusión o integración? Revista del Centro de Investigación, 7(26), 51-61.

Moreno, G (2015). Confech: "Si gratuidad es el precedente de la reforma, vemos que el mercado seguirá en la educación". EMOL, 25 de octubre de 2015. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/10/02/752701/Confech-si-gratuidad-es-el-precedente-de-la-reforma-vemos-que-el-mercado-seguira-en-la-educacion.html>

Morgan, C. (2006). Educational harmonization: the impact of the OECD's PISA on educational policy-making in Canada and México. In 47th ISA Annual Convention.

Morgan, C. y Shahjahan, R. (2014). The legitimization of OECD's global educational governance: examining PISA and AHELO test production. *Comparative Education*, 50(2), 192-205.

Moya, C. (2011). Equidad en el acceso a la educación superior: Los "cupos de equidad" en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. *Calidad en la Educación*, (35), 255-275. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652011000200011>

Moya, E. y Hernández, J. (2014). El rol de los colegios de elite en la reproducción intergeneracional de la elite chilena. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (26), 59-82.

Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Macmillan.

Mundy, K., y Verger, A. (2015). The World Bank and the global governance of education in a changing world order. *International Journal of Educational Development*, 40, 9-18.

Muñoz, P., y Redondo, A. (2013). Desigualdad y logro académico en Chile. *CEPAL Review*, 109, 107-123.

Muñoz, V. (2011). *Generaciones. Juventud universitaria e izquierdas políticas en Chile y México (Universidad de Chile-UNAM, 1986-2006)*. Lom.

Nef, J. (2017). El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado: Un Bosquejo de Análisis Político. *Revista Enfoques Educativos*, 2(2).  
<https://revistaestudiosarabes.uchile.cl/index.php/REE/article/view/47047>

Norero, C., Jara, F., y Rosselot, E. (2002). Un fondo competitivo de desarrollo para el fomento de la calidad de la educación superior en Chile. *Revista médica de Chile*, 130(9), 1051-1054.

O'Donnell, G. (1982). Antecedentes Teóricos e Históricos para el estudio del Estado Burocrático Autoritario. En G. O'Donnell, *El estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis* (p. 17). Editorial de Belgrano.

Obamba, M. (2013). Uncommon Knowledge: World Bank Policy and the Unmaking of the Knowledge Economy in Africa. *En Higher Education Policy*, 26: 83–108.

OCDE. (2010). *Learning for jobs: synthesis report of the OECD reviews of vocational education and training*.

OCDE. (2013a). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile*.  
[https://read.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-el-aseguramiento-de-la-calidad-en-la-educacion-superior-en-chile-2013\\_9789264191693-es](https://read.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-el-aseguramiento-de-la-calidad-en-la-educacion-superior-en-chile-2013_9789264191693-es)

OCDE. (2013b). *Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida: Un enfoque estratégico de las políticas de competencias*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9786070118265-es>

OECD (2017). *Education in Chile, Reviews of National Policies for Education*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264284425-en>.

Ojeda, R., y Agüero, F. (2019). Globalización, Agenda 2030 e imperativo de la Educación Superior: reflexiones. *Revista Conrado*, 15(2), 125-134.  
<http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado>

Oliva, M. (2008). Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 34(2), 207-226.

Olivier, G. (2012). Reto de la educación superior privada en América latina: entre la expansión y la resistencia. *IdeAs. Idées d'Amériques*, (2). <https://journals.openedition.org/ideas/382>

Olssen, M. (2021). Neoliberal competition in higher education today: Research, accountability and impact. En M. Olssen (Ed.), *A normative Foucauldian*. 307–327. Brill.

Ordóñez, J. (2009). *Introducción a la pedagogía*. EUNED.

Orellana, N. (2018). Consideraciones sobre empleabilidad en educación superior. *Calidad en la Educación*, (48), 273-291. <https://www.scielo.cl/pdf/caledu/n48/0718-4565-caledu-48-00273.pdf>

Orellana, V. (2012). Sobre el malestar social con la educación y la energía del movimiento social. El primer paso del Chile del siglo XXI. En *Es la Educación, Estúpido!*. Ariel.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (1974). Recommendation concerning Education for International Understanding, Cooperation and Peace and Education Relating to Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted by the General Conference at its 18th session, Paris, 19 November 1974. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000011563.locale=es>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2012). Consenso de Shanghai. Recomendaciones del Tercer congreso internacional sobre educación y formación técnica y profesional "Transformar la EFTP: forjar competencias para el trabajo y la vida". Shanghai: Unesco.

Orrego Sánchez, C. (1986). El Derecho a la educación y la libertad de enseñanza en la Constitución de 1980 desde una perspectiva filosófica - jurídica.

Revista Chilena de Derecho, 13. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ortega, P. y Minguez, R. (1996). Valores y educación para el desarrollo. Revista interuniversitaria de formación del profesorado: continuación de la antigua Revista de Escuelas Normales, (25), 55-70.

Ortíz, E. (2015). Las reformas en perspectiva histórica: claves para su comprensión. Políticas Públicas, 8(1).

Paczynska, A. (2007). Confronting change: Labor, state, and privatization. Review of International Political Economy, 14(2), 333-356.

Páez, A., Kremerman, M., y Sáez, B. (2016). Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE. Santiago de Chile: Fundación Sol. [https://fundacionsol.cl/cl\\_luzit\\_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/08/Estudio-CAE-20163-1.pdf](https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2016/08/Estudio-CAE-20163-1.pdf)

Paredes, R. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. Temas de la Agenda Pública, 9 (69), agosto. Santiago: Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. En <http://bit.ly/29eMMsz>

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso

Patton, C., Sawicki, D. y Clark, J. (2015). Monitoring and Evaluating Implemented Policies. En C. Patton, D. Sawicki, y J. Clark, Basic Methods of Policy Analysis and Planning. 347–351. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315664736>

Paulston, R. (1977). Social and Educational Change: Conceptual Frameworks. Comparative Education Review, 21(2–3), 370–395.

Paulston, R. (1993). Representación de paradigmas y teorías en educación comprada. Revista de Educación. 300, 133-155.

Paulston, R. (1994). Comparative Education: Paradigms and Theories. En Torsten Husèn y T. Neville Postlethwaite (Ed.), *International Encyclopedia of Education*. 923–933. Elsevier Science.

Pawson, R. (2002). Evidence-based policy: The promise of realist syntheses. *Evaluation*, 8(3), 340-358.

Perez, N. (2015). Estudiantes de CFT e IP: los grandes perdedores de la ley corta de gratuidad. Radio Bio Bio, 25 de diciembre de 2015. <https://www.biobiochile.cl/noticias/2015/12/25/estudiantes-de-cft-e-ip-los-grandes-perdedores-de-la-ley-corta-de-gratuidad.shtml>

Pizarro, R. (2020). Chile: rebelión contra el Estado subsidiario. *El trimestre económico*, 87(346), 333-365.

Popkewitz, T. y Fendler, L. (1999). *Critical theories in education: Changing terrains of knowledge and politics*. Routledge.

Power, E. (1982). *Philosophy of Education: Studies in Philosophies, Schooling, and Educational Policies*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Pressacco, C. y Carbone, R. (2010). Educación superior en Chile: tensiones y actores relevantes en torno al eje calidad-equidad. *Papel Político*, 15(2), 537-570.

Pritchett, L. (2001). Where has all the education gone?. *The world bank economic review*, 15(3), 367-391.

Prokou, E. (2003). International influences on educational policy-with special reference to the technological sector of higher education-in Greece as a European semi-periphery. *Compare*, 33(3), 301–313. <https://doi.org/10.1080/03057920302590>

Pross, H. (1980). *Estructura simbólica del poder: Teoría y práctica de la comunicación pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Psacharopoulos, G. (1973). *Returns to Education: An International Comparison*. Elsevier Scientific Publishing.

Psacharopoulos, G. (1980). Higher Education in Developing Countries: A Cost-Benefit Analysis. Staff Working Paper No. 440. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/337771468765265752/pdf/multi-page.pdf>

Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. (2002). Returns to investment in education: a further update. Policy Research Working Paper Series 2881. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/512891468739485757/pdf/multi0page.pdf>

Psacharopoulos, G. y Woodhall, M. (1985). Education for Development: An Analysis of Investment Choices. Oxford University Press.

Puga, I. (2011). Escuela y estratificación social en Chile: ¿cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social?. Estudios pedagógicos (Valdivia), 37(2), 213-232.

Puigros, A. (1996). World Bank Education Policy Market Liberalism Meets Ideological Conservatism. NACLA Report on the Americas, 29(6), 26-31.

Rambla, X. (2013). Las complejas geografías de la política educativa: Tres estudios de caso. Educacao e Sociedade, 34(125), 1229–1249. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400011>

Rancière, J. (2010). El maestro ignorante. Laertes

Real Academia Española [RAE]. (2018). Diccionario de la lengua española (23a ed.).

Reyes, C. y Vallejo, J. (2013). Los días que avanzaron años. El movimiento estudiantil 2011 desde la perspectiva de sus dirigentes. Instituto de Comunicación e Imagen, Universidad de Chile.

Rivera, M. y Guevara, J. (2017). Doc. de trabajo N° 8: Selección en la educación secundaria y acceso a universidades de elite por tipos de establecimiento en Chile. Análisis de la cohorte 2016.

<https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/421/DOC%20DE%20OTR%208.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Robertson, S. y Komljenovic, J. (2016). Non-state actors, and the advance of frontier higher education markets in the global south. *Oxford Review of Education*, 42(5), 594–611. <https://doi.org/10.1080/03054985.2016.1224302>

Roco, R. (2005). La FECH de fines de los 90: relatos de una historia presente. *Anales de la Universidad de Chile* N°17.

Rodríguez, E. (2012). La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente?. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 20(1), 126-135. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-33052012000100013](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33052012000100013)

Ruiz, C. (2013). Conflicto social en el ‘neoliberalismo avanzado’. *Análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*. Clacso.

Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). Los chilenos bajo el neoliberalismo: clases y conflicto social. *Fundación Nodo Veintiuno*. <https://rebrand.ly/71at937>

Sahlberg, P. (2015). *Finish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?*. Teachers College Press.

Salazar, J. M. (2015). Leyendo vísceras: La reforma a la educación superior en perspectiva. *Cuadernos de Coyuntura Nodo XXI*, Año 3(10), 28–41.

Salazar, J. y Leihy, P. (2013). El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21, 1-35.

Salazar, J. y Rifo, M. (2020). Bajo el Péndulo de la Historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019). *Economía y Política*, Santiago, 7, 27-61. <http://www.economiaypolitica.cl/index.php/eyp/article/view/92>

Salazar, J., Rifo, M., y Leihy, P. (2022). NPM of the masses: the expansion and modernisation in Chilean higher education, 1999–2016. *Policy Reviews in Higher Education*, 1-25. <https://doi.org/10.1080/23322969.2022.2072380>

Samoff, J. y Carrol, B. (2003). From manpower planning to the knowledge era: World Bank policies on higher education in Africa. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000134782.locale=es>  
<http://afaq.kfupm.edu.sa/features/Carrol.pdf>.

Sanhueza, G. (2015). Análisis de política pública acerca de la educación en Chile: Movimiento estudiantil, Gobierno y otros actores. *Período 2011-2013. Management* 10 (3): 24–39.

Sanhueza, J. M., y Orellana, V. (2018). Análisis crítico de la reforma educacional de Bachelet (2014-2018). En V. Orellana (Ed.), *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual*. 259–322. LOM.

Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., y Arnal, E. (2008). *Tertiary education for the knowledge society* (Vol. 1). Paris: Oecd.

Schön, D. (1992). *La formación de profesionales reflexivos: Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Paidós.

Schutz, A. y Luckmann, T. (1973). *Las estructuras del mundo de la vida*. En *Las estructuras del mundo de la vida*. 315-315.

Scott, P. (2015). *Higher education, the public good and the public interest*. Peter Lang.

Seleme, H. (2015). A new adversary of freedom as non-domination. *Araucaria*, 17(33), 59–82. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2015.i33.03>

Shahjahan, R. (2016). International organizations (IOs), epistemic tools of influence, and the colonial geopolitics of knowledge production in higher education policy. *Journal of Education Policy*, 31(6), 694–710. <https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1206623>

Shahjahan, R. y Madden, M. (2015). Uncovering the images and meanings of international organizations (IOs) in higher education research. *Higher Education*, 69(5), 705–717. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9801-6>

Shavit, Y., Arum, R., y Gamoran, A. (2007). *Stratification in higher education: A comparative study*. Stanford University Press.

Shirley, D. (2017). *The New Imperatives of Educational Change*. Routledge.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 21–49. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>

Silva, M. (2012). Equidad en la Educación Superior en México: La Necesidad de un Nuevo Concepto y Nuevas Políticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20(4), 1-23. <http://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/965/951>

Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175–190. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200010>

Simon, H. (1984). *Models of bounded rationality, volume 1: economic analysis and public policy*. MIT Press Books.

Simon, H. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. Free Press.

Singh, M. (2014). Higher education and the public good: precarious potential?. *Acta Académica*, 46(1), 98-118.

Solimano, A., y Torche, A. (2008). La distribución del ingreso en Chile, 1987-2006: Análisis y consideraciones de política. *Documentos de Trabajo (Banco Central de Chile)*, (480), 1. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2870588>

Sousa, C., Nijs, W. y Hendriks, P. (2010). Secrets of the beehive: Performance management in university research organizations. *Human Relations*, 63(9), 1439-1460. <https://doi.org/10.1177/0018726709357083>

Stallivieri, L. (2006). O Sistema De Ensino Superior Do Brasil Características. Tendências E Perspectivas. Flacso. [https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/sistema\\_ensino\\_superior.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/sistema_ensino_superior.pdf)

Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. y Henry, M. (1997). Educational policy and the politics of change. Routledge.

Thieme, C., Araya-Castillo, L. y Olavarrieta, S. (2012). Grupos estratégicos de universidades y su relación con el desempeño: el caso de Chile. *Innovar*, 22(43), 105-116.

Tójar, J. Y Serrano, J. (2000). Ética e Investigación Educativa. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 6(2). [https://www.researchgate.net/publication/28058234\\_Etica\\_e\\_Investigacion\\_Educativa](https://www.researchgate.net/publication/28058234_Etica_e_Investigacion_Educativa)

Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy futures in education*, 3(1), 75-89. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/pfie.2005.3.1.11>

Torres, C. A. (2009). Education and neoliberal globalization. Routledge.

Torres, R. (2000). Una década de educación para todos: la tarea pendiente. UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Tünnermann, C. (2008). La calidad de la educación superior y su acreditación: la experiencia centroamericana. *Avaliação (Campinas)*, 13(2). <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200005>

Tünnermann, C. (2011). La educación superior frente a los desafíos contemporáneos. [http://repositorio.uca.edu.ni/867/1/leccion\\_inaugural\\_2011.pdf](http://repositorio.uca.edu.ni/867/1/leccion_inaugural_2011.pdf)

Turner, A., y Yolcu, H. (Eds.). (2014). Neoliberal educational reforms: A critical analysis. Routledge

UPI Chile. (2011). Presidente Piñera afirma que la educación es "un bien de consumo". El Mostrador, 19 de julio de 2011. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/07/19/presidente-pinera-afirma-que-la-educacion-es-un-bien-de-consumo/>

Van Dijk, T. (1993). Principles of critical discourse analysis. *Discourse & Society*, 4(2), 249-283.

Van Dijk, T. (2004). Discurso y Dominación. (Ponencia). Congreso Internacional de Lingüística, Bogotá, Colombia. <http://discursos.org/oldarticles/Discurso%20y%20dominaci%F3n.pdf>

Van Dijk, T. (2008). *Discourse and power*. Palgrave Macmillan.

Velasco, N., Fernández, R., y Martínez, Y. (2006). Indicadores y estándares internacionales de calidad universitaria. *Revista Calidad en la Educación* (25). 17-29.

Verger, A. y Bonal, X. (2011). La estrategia Educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el "aprendizaje para todos". *Educação & sociedade*, 32, 911-932.

Villalobos, C., Quaresma, M. L., y Franetovic, G. (2020). Mapeando a la élite en las universidades chilenas: Un análisis cuantitativo-multidimensional. *RES. Revista Española de Sociología*, 29(3), 523-541. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7540801.pdf>

Vincent-Lancrin, S. (2008). The impact of expansion on tertiary education systems: A literature review. Organization for Economic Cooperation and Development.

Weber, M. (1958). Los tres tipos puros de dominación legítima. *Revista de Ciencias Sociales*, II (3), 301–316.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Weidman, J. C. (2022). Conceptualizing policy for international educational development. En Discourses of Globalisation and Higher Education Reforms: Emerging Paradigms. 19-33. Cham: Springer International Publishing.

West, C. (2013). To charge or not to charge? That is tuition. *International Educator* 22(4). 34–43.

Willetts, D. (2015). Issues and ideas on higher education: Who benefits? Who pays? /Willetts, D. London. The Policy Institute at King's College London. – 2015.–51 p.

Williams, G. (2016). Higher Education: Public Good or Private Commodity?. *London Review of Education*, 14(1), 131-142.

Windham, D. (1975). The macro-planning of education: Why it fails, why it survives, and the alternatives. *Comparative Education Review*, 19(2), 187-201.

World Policy Analysis Center. (2017). Is Education Tuition-Free?, <http://www.worldpolicycenter.org/policies/is-education-tuition-free/is-primary-education-tuition-free>.

Ydesen, C. (2019). The OECD's historical rise in education. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Zabala, J. y Librandi, J. (2018). Measure to plan: The study on health and medical education and the limits of the health policy of the “Argentine Revolution” (1966-1973). *Revista Ciencias de La Salud*, 16(3), 547–566. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/revsalud/a.7271>

Zajda, J. (2015). (Ed.). Second international handbook of globalisation, education and policyresearch. Springer.

Zajda, J. (Ed.). (2020). Globalisation, ideology and neoliberal higher education reform. Springer.

Zajda, J., y Jacob, W. J. (2022). Discourses of Globalisation and Higher Education Reforms: Emerging Paradigms. In Discourses of Globalisation and

Higher Education Reforms: Emerging Paradigms. 1-17. Cham: Springer International Publishing.

Zajda, J., y Rust, V. (2021). Globalisation and comparative education. Springer.

Zogaib, E. (1997). La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa. En Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994), UNAM-Plaza y Valdez.

Zuñiga, D. (2020). Iglesia católica chilena: irrelevante y bajo el escrutinio público. Deutsche Welle [21 de julio de 2020]. <https://www.dw.com/es/iglesia-cat%C3%B3lica-chilena-irrelevante-y-bajo-el-escrutinio-p%C3%ABlico/a-54258304>

## Anexos

### Anexo 1: Resumen del Gasto Publico en Educación Superior de las últimas tres décadas.

*Tabla 11. Resumen del Gasto Publico en Educación Superior de las últimas tres décadas.*

| <b>Año</b>  | <b>Gasto público en educación, total (% del PIB)</b> | <b>Gasto en educación de nivel terciario (% del gasto público en educación)</b> | <b>Gasto en educación de nivel terciario (% del PIB)</b> |
|-------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| <b>1980</b> | 4,2%                                                 | 35,8%                                                                           | 1,5%                                                     |
| <b>1981</b> | 4,9%                                                 | 36,4%                                                                           | 1,8%                                                     |
| <b>1990</b> | 2,3%                                                 | 20,1%                                                                           | 0,5%                                                     |
| <b>2000</b> | 3,8%                                                 | 14,5%                                                                           | 0,5%                                                     |
| <b>2010</b> | 4,2%                                                 | 22,3%                                                                           | 0,9%                                                     |
| <b>2017</b> | 5,4%                                                 | 25,2%                                                                           | 1,4%                                                     |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por el Banco Mundial. Gasto en educación y gasto en educación terciaria es expresado como porcentaje del gasto total del gobierno.

Datos disponibles en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TERT.ZS?locations=CL>

## Anexo 2: Listado de Universidades cerradas a marzo de 2021

Tabla 12. Listado de Universidades cerradas a marzo de 2021

| Universidad                                  | Fecha<br>reconocimient<br>o | Fecha<br>revocació<br>n | Total Años<br>Funcionamient<br>o |
|----------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Universidad Las Condes                       | 25/04/88                    | 17/02/00                | 12                               |
| Universidad Francisco De Vitoria             | 20/03/89                    | 21/06/01                | 12                               |
| Universidad Santa Cruz De Triana             | 29/12/88                    | 08/04/97                | 8                                |
| Universidad Real                             | 17/02/89                    | 02/04/96                | 7                                |
| Universidad Mariscal Sucre                   | 21/06/89                    | 16/11/98                | 9                                |
| Universidad Del Mar                          | 09/02/90                    | 28/02/19                | 29                               |
| Universidad Contemporánea                    | 23/01/90                    | 31/12/97                | 8                                |
| Universidad Ucinf                            | 27/10/89                    | 01/01/20                | 30                               |
| Universidad Panamericana De Ciencias y Artes | 13/10/89                    | 05/12/96                | 7                                |
| Universidad De Temuco                        | 05/02/90                    | 04/06/99                | 9                                |
| Universidad Autónoma Indoamericana           | 09/02/90                    | 29/01/96                | 6                                |
| Universidad De San Andrés                    | 09/09/90                    | 10/07/03                | 13                               |
| Universidad Educare                          | 15/02/90                    | 06/02/03                | 13                               |
| Universidad Regional El Libertador           | 13/02/90                    | 04/09/02                | 13                               |
| Universidad Francisco De Aguirre             | 04/02/92                    | 06/06/05                | 13                               |
| Universidad José Santos Ossa                 | 25/06/93                    | 06/06/05                | 12                               |
| Universidad De Rancagua                      | 11/12/02                    | 30/12/09                | 7                                |
| Universidad Europea De Negocios              | 17/12/03                    | 24/01/06                | 2                                |
| Universidad De Puerto Varas                  | 20/03/03                    | 11/11/05                | 3                                |
| Universidad Regional San Marcos              | 10/03/04                    | 29/12/11                | 8                                |
| Universidad La Araucana                      | 20/01/12                    | 19/01/17                | 5                                |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos publicados por Mineduc. Datos disponibles en: <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/instituciones-que-han-perdido-su-reconocimiento-cerradas-4>

### Anexo 3: Detalles de informantes clave.

Tabla 13. Detalles de informantes clave.

| Nombre                                 | Cargo                                | Años<br>Desempeño | Fecha<br>Entrevista | Modalidad |
|----------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|---------------------|-----------|
| <b>Raúl Edgardo<br/>Allard Neumann</b> | Subsecretario de Educación.          | 1990 - 1993       | 09 de Marzo, 2021   | Virtual   |
|                                        | Jefe División de Educación Superior. | 1994 - 2000       |                     |           |
| <b>José Pablo<br/>Arellano Marín</b>   | Ministro de Educación.               | 1996 - 2000       | 25 de Febrero, 2021 | Virtual   |
| <b>Sergio Bitar Chacra</b>             | Ministro de Educación.               | 2003 - 2005       | 23 de Febrero, 2021 | Virtual   |
| <b>Adriana Delpiano<br/>Puelma</b>     | Ministra de Educación.               | 2015 - 2018       | 10 de Marzo, 2021   | Virtual   |
| <b>Pilar Romaguera<br/>Gracia</b>      | Subsecretaria de Educación.          | 2006 - 2008       | 30 de Marzo, 2021   | Virtual   |
| <b>Valentina Quiroga<br/>Canahuate</b> | Subsecretaria de Educación.          | 2014 - 2018       | 26 de Marzo, 2021   | Virtual   |
| <b>Felipe Bulnes<br/>Serrano</b>       | Ministro de Educación.               | 2011              | 22 de Junio, 2021   | Virtual   |
| <b>Ricardo Reich<br/>Albertz</b>       | Coordinador Programa MECESUP         | 1997 – 2013       | 19 de Abril, 2021   | Virtual   |

**Fuente:** Elaboración propia.

#### **Anexo 4: Pauta de entrevista para informantes claves.**

La pauta de entrevista semi estructurada considera dos ejes centrales, los mismos que posteriormente se transformarán en las categorías principales de análisis. Así, considerando que el eje central de los objetivos específicos de la investigación se ubica en torno a las relaciones de dominación y el reconocimiento de la cultura e identidad local en la política de educación superior chilena, las categorías y subcategorías, junto a las preguntas que considera la Pauta de Entrevista propuesta, se detalla a continuación:

#### **1.- EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN DE DOMINACIÓN**

##### **a.- Tipo de relación que se asume con el dominador.**

Considerando que agencias internacionales, tales como el BM y la OCDE, formulan recomendaciones sobre los objetivos que debería buscar una política de educación superior. ¿Cuál sería el comportamiento de Chile frente a este hecho?

¿Cuáles serían los factores endógenos y exógenos que influyeron en el desarrollo de nuestra política de educación superior durante los últimos 30 años?

Ya establecido el hecho que estas agencias internacionales emiten recomendaciones para la construcción de políticas educativas ¿Cómo describiría las recomendaciones que han formulado la OCDE y el BM en materia de educación superior en los últimos 30 años? ¿Cómo se imbrican estas recomendaciones con las demandas de la sociedad chilena?

Considerando el periodo de tiempo en que usted participó en la elaboración y/o implementación de nuestra política de educación superior ¿Cómo describiría las acciones emprendidas por estas agencias internacionales considerando su visión respecto al rol de la educación terciaria en la construcción de una sociedad igualitaria?

##### **b.- Característica que el entrevistado atribuye al dominador.**

Con tal de comprender los atributos que habilitan a estas agencias internacionales para emitir recomendaciones para la construcción de políticas educativas ¿Cuál es la principal característica de estas agencias internacionales que permite validar sus orientaciones en materias de educación superior?

**c.- Motivaciones para aceptar una relación de dominación**

Ahora pensando en las acciones y consecuencias que se derivaron de la aplicación de nuestra política de educación superior en los últimos treinta años ¿A su juicio, los niveles de acceso a la educación terciaria en los últimos treinta años, como se relacionan con la búsqueda de la equidad y justicia social? Además, ¿Qué efectos, sobre los niveles de permanencia y resultados de la educación terciaria chilena, puede describir a raíz de la adopción de las recomendaciones que han formulado estas agencias?

**d.- Impacto en la sociedad chilena al aceptar la relación de dominación.**

Dada su experiencia, como producto de su participación en la elaboración y/o gestión de nuestra política de educación superior ¿De qué forma se benefició nuestra sociedad al adoptar las recomendaciones que emitieron estas agencias internacionales? En esta línea, ¿Cuáles serían los efectos negativos, para la sociedad chilena, producto de la adopción de las recomendaciones que emiten estas agencias internacionales?

**2.- RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD Y CULTURA LOCAL**

**a.- Visión globalizante de las acciones emprendidas por estas Agencias.**

En una suerte de política comparada ¿Cuáles son los elementos comunes que podemos visualizar entre nuestra política de educación superior y, lo mostrado por otros países en materia de niveles de acceso, financiamiento y resultados?

**b.- Inclusión de la identidad y cultura local en la política de educación superior.**

Considerando que una política pública debería reconocer la identidad cultural de la sociedad a la cual desea impactar ¿Cuáles serían los elementos, en materia de reconocimiento de nuestra identidad cultural, que enfatiza nuestra política de educación superior?

**c.- Impacto de la política de educación superior en la sociedad chilena.**

Intentando rescatar el verdadero impacto que tendría nuestra política de educación superior ¿De qué forma la política de educación superior chilena, en los últimos 30 años, incidió en la construcción de una sociedad chilena marcada por ser una de las diez sociedades más desiguales según el índice GINI?

**d.- Evolución de la política de educación superior en los últimos 30 años.**

Considerando el desarrollo de nuestra política de educación superior en los últimos treinta años, ¿Hubo algún cambio sustancial en las políticas de educación superior impulsadas entre 1990 y 2020?

**3.- DEFINICIÓN SOBRE EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

¿Cómo se dieron las relaciones entre los representantes de las agencias internacionales y los actores locales durante el proceso de construcción de nuestra política educación superior?

Por último, al considerar las recomendaciones sobre permanencia y resultados de la educación terciaria ¿Hubo discrepancias entre las recomendaciones que planteaban estas agencias internacionales y su visión respecto al rol de la educación superior en la construcción de una sociedad más justa? ¿Puede profundizar en este punto?

## Anexo 5: Acta Consentimiento informado para informantes claves.



Dirección de Investigación  
Comité Ético-Científico  
CEC-UPLA  
Email: [cecupla@upla.cl](mailto:cecupla@upla.cl)

### ACTA DE CONSENTIMIENTO

Yo,.....Rut.....,  
he leído y discutido la información anterior con el investigador responsable del estudio y mis preguntas han sido respondidas adecuadamente. Se me ha aclarado, además, que puedo realizar preguntas en cualquier momento de la investigación.

Se me ha informado el objetivo del estudio, los procedimientos y actividades que implica este estudio, y los posibles riesgos y beneficios (en caso de haberlos).

Se me ha informado, además, que mi participación es voluntaria y que podré renunciar a participar en el estudio en cualquier momento, sin causa y sin consecuencia alguna.

Si durante el transcurso de la investigación, surge información relevante para continuar participando en el estudio, el investigador deberá entregar esta información.

He sido informado y entiendo que los datos obtenidos en el estudio pueden ser publicados o difundidos con fines científicos o educativos.

Si durante el transcurso de la investigación me surgen dudas respecto a la investigación o sobre mi participación en el estudio puedo contactar con el Investigador Responsable Sr. Julio López Núñez, email [julio.lopez@alumnos.upla.cl](mailto:julio.lopez@alumnos.upla.cl) y celular +569-717-34206

Si durante la investigación usted tiene algún comentario o preocupación respecto al desarrollo de la investigación, o alguna pregunta respecto a sus derechos al participar en este estudio, puede dirigirse al Comité Ético Científico de la Universidad de Playa Ancha, al correo electrónico [cecupla@upla.cl](mailto:cecupla@upla.cl)

Declaro estar libre de presión para decidir mi participación en el estudio.

Acepto participar en la investigación titulada "**CULTURA DOMINANTE EN LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL: ANÁLISIS HOLÍSTICO SOBRE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA 1990-2020**". Recibiré una copia firmada y fechada de este consentimiento.

|                |                                 |
|----------------|---------------------------------|
| Nombre y Firma | Nombre y Firma del Investigador |
|----------------|---------------------------------|

Fecha:

COMITÉ ÉTICO-CIENTÍFICO  
Universidad de Playa Ancha  
de Ciencias de la Educación  
-Valparaíso-

## Anexo 6: Autorización del Comité Ético Científico de la UPLA.



Dirección de Investigación  
Comité Ético-Científico  
CEC-UPLA  
Email: cecupla@upla.cl

Viña del Mar, 15 de enero de 2021

### Acta de Aprobación N° 002-2021

La Presidenta del Comité Ético Científico de la Universidad de Playa Ancha (CEC UPLA), certifica que, en reunión ordinaria del 15 de enero de 2021 se aprobó el Protocolo del proyecto **“Cultura dominante en la política gubernamental: análisis holística sobre la política de educación superior chilena 1990-2020”**, presentado por el investigador **Julio López Núñez**, Tesista del Doctorado en Gestión y Políticas Educativas, de la Facultad de Ciencias de la Educación. Su Profesor Guía es Óscar Espinoza Díaz.

Este Comité consideró que el protocolo del proyecto antes señalado cumple con los principios normados, nacional e internacionalmente, para la investigación en seres humanos. Principios de validez científica, uso social de la ciencia, beneficencia, atención de potenciales riesgos, respeto por los sujetos de investigación, confidencialidad de la información.

#### Detalle de la aprobación

|                              |                                                                                                                              |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Documentos aprobados:        | Formulario de Solicitud de Evaluación Ética de Investigación en Seres Humanos y Consentimiento informado para participantes. |
| Fecha de aprobación:         | 15 de enero de 2021                                                                                                          |
| Fecha expiración aprobación: | 15 de enero de 2022                                                                                                          |



COMITÉ ÉTICO CIENTÍFICO  
Universidad de Playa Ancha  
de Ciencias de la Educación  
-Valparaíso-

**Paula Celis Plá**  
**PRESIDENTA COMITÉ ÉTICO CIENTÍFICO**  
**UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA**