

Leyendo vísceras:  
**LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
CHILENA EN PERSPECTIVA**

*José Miguel Salazar*



Fuente: Agencia Uno.

### **RESUMEN:**

El artículo explora las ideas asociadas a la reforma a la educación superior promovida por el gobierno de la Presidenta Bachelet. Más que enfocarse en los detalles, explora las nociones y tensiones que sugieren los pocos lineamientos que han sido socializados por el Ministerio de Educación. Además de situar el proceso de reforma y analizar sus características, se plantean diferentes sugerencias para considerar en una revisión que reoriente las bases que soportan su diseño.

### **PALABRAS CLAVE:**

- Educación superior.
- Reforma educacional.
- Proyecto de universidad.
- Institucionalidad.
- Políticas públicas.

JOSÉ MIGUEL SALAZAR: Abogado de la Universidad Diego Portales y Doctor en Educación por la University of Melbourne (Australia). Ha sido Secretario Ejecutivo del Consejo Superior de Educación y actualmente se desempeña como Director General de la División Académica de la Universidad de Valparaíso.

El presente ensayo intenta una reflexión general sobre la reforma a la educación superior que está diseñando el gobierno. Aunque ha sido un tema recurrente en la agenda pública durante los últimos dieciocho meses, la discusión apenas considera algunos enunciados generales. El Ejecutivo también ha enfrentado dificultades para articular un discurso integrador en su búsqueda de un modelo que refleje el cambio de paradigma que la Presidenta Bachelet comprometió y que, hasta ahora, se traduce en cambios proyectados en varios componentes del sistema.

El documento pone en perspectiva aspectos que parecen ausentes de este proceso y que podrían ser relevantes para la construcción de la agenda de reforma exitosa. Luego de esta introducción, éste se organiza en tres secciones. La primera describe dos elementos claves del actual estado de situación: una reforma que ya se encuentra en desarrollo, con independencia de los ajustes que se han anunciado al marco regulatorio, y que se dirige en más de una dirección simultáneamente. La segunda, vuelve sobre tres problemas fundamentales que la reforma debería abordar explícitamente y que refieren a la necesidad de hacer converger dos modelos de regulación inconsistentes, de levantar un diagnóstico sobre la situación a intervenir, y de articular una agenda secuenciada de reforma que permita la viabilidad de las iniciativas incluidas en ella. Por último, la tercera, se hace cargo de una revisión crítica de algunas de las orientaciones que el gobierno ha hecho públicas, introduciendo sugerencias para su mejora.

Orienta este ensayo una perspectiva de transformación sostenible de la educación superior chilena. Por eso, no da cuenta de una crítica que promueva la mantención de la arquitectura política del sector. Por el contrario, apunta a mejorar la comprensión del proceso en desarrollo, sugiriendo aspectos que necesitan ser explicitados y ajustes que podrían ser introducidos para un mejor logro de una reforma necesaria.

## I. ¿CUÁL REFORMA?

Parece obvio que la revisión del marco legal para la educación superior ha sido uno de los asuntos más relevantes dentro de la agenda pública del 2015. Con un año de trabajo pre-legislativo, el gobierno ha sugerido algunas orientaciones que guiarán la discusión parlamentaria de su proyecto para reconfigurar seriamente el sector, además de comprometer recursos y plazos para su desarrollo. Numerosas universidades han desplegado una febril actividad tratando de influir en el Ejecutivo, el Parlamento y la opinión pública a fin de proteger sus ideales e intereses, en el entendido que reformas inminentes pueden comprometer la operación o posicionamiento de varios proveedores de educación terciaria. Muchas familias dan por seguro que tendrán un importante alivio económico a contar de 2016, mientras los principales líderes de los partidos políticos aún tratan de configurar una reforma que permita, alternativamente, generar las bases de una proyección de la actual coalición de gobierno o producir su reemplazo en el siguiente ciclo electoral. Si uno se detiene solamente en el plano de las expectativas, parece que lo que está en juego es importante.

Menos claro, sin embargo, es el contenido y alcance de la agenda gubernativa en este rubro. Aunque en estos días se discute mucho si la reforma debe ser holística o si, en cambio, debe desplegarse en un grupo de iniciativas separadas, parecen perderse de vista dos elementos que podrían ser críticos para el análisis.

El primero es que –de manera deliberada o no– la reforma ya comenzó: el gobierno de la

Presidenta Bachelet logró la aprobación de nuevas normas legales para facilitar la gestión de los procesos de revocación del reconocimiento oficial de instituciones de educación superior y para avanzar hacia la generación de las bases de un nuevo régimen de gobernanza de las universidades, a partir de la eliminación de la restricción a la participación de estudiantes y funcionarios administrativos en la elección de autoridades y organismos colegiados de decisión. También aprobó la creación de dos universidades y proyecta quince centros de formación técnica, de manera de expandir y articular la red de instituciones estatales a todas las regiones del país y de permitir que éstas adquieran un mayor nivel de especialización, aunque aspectos centrales de esta regulación han sido objeto de importantes críticas, particularmente en materia de aseguramiento de calidad y gobierno institucional<sup>1</sup>. El gobierno trabaja ahora en el desarrollo de un marco nacional de cualificaciones, a fin de facilitar la legibilidad de los diplomas que entregan las instituciones de educación superior. Adicionalmente, ha comprometido la aprobación de un conjunto de normas comunes para el funcionamiento de sus universidades, así como la aprobación de nuevos estatutos para las universidades estatales que lo han solicitado, a partir de propuestas sancionadas por sus propias comunidades. Al mismo tiempo, vale la pena considerar que el Ministerio de Educación (Mineduc) está en el segundo año de pilotaje del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), con el que aspira a articular el término de la educación secundaria y el inicio de la terciaria, de manera de favorecer el acceso de una cantidad significativa de estudiantes desfavorecidos a las universidades<sup>2</sup>. Todo esto de manera simultánea con la agenda de reformas que el Gobierno ha anunciado que presentará en diciembre de 2015.

El segundo es que –aun en el marco de las iniciativas legales a presentarse– parecen coexistir dos agendas de reforma paralelas en el gobierno, cuya consistencia aún debe ser analizada. Una dice relación con introducir una transformación sustantiva a la economía política de los estudios de pregrado (con un nuevo y ampliado régimen de financiamiento, que altere las condiciones para la distribución de estos recursos públicos) y, de paso, el tipo y cantidad de estudiantes que recibirán las universidades afectas al nuevo régimen de financiamiento. La otra, en cambio, parece apuntar a introducir una serie de mejoras específicas en el régimen de la educación superior, en áreas tales como la institucionalidad pública dedicada a mediar con el sector, los mecanismos de aseguramiento de la calidad, la estructura de financiamiento y el sistema de admisión.

Como seguramente puede advertirse, ambas agendas trabajan en planos y lógicas diferentes. La primera aspira a ajustar la política económica de la educación superior, mientras la segunda pretende mejorar la institucionalidad en operación asumiendo que los principios que la sostienen permanecen relativamente estables.

Por un lado, la política de gratuidad persigue reorientar la coordinación interinstitucional dentro del sistema de educación superior hacia una mayor injerencia y mediación del control público, que reduzca el peso de la competencia de mercado en la asignación de la oferta académica de pregrado, institucionalizando el ingreso a la educación superior como un

1 Bernasconi, A. e Irarrázaval, I. (2015). Nuevas universidades estatales regionales: ¿calidad asegurada? *Apuntes Legislativos*, (27), pp. 1-14.

2 El portal web del programa declara las siguientes metas: “Durante el año 2014 el PACE acompañó a estudiantes de 69 establecimientos educacionales, de 34 comunas de Chile. Este 2015 el PACE se encuentra presente en 357 establecimientos, de 293 comunas. Se espera que el PACE tenga cobertura geográfica total el 2016 (en las 328 comunas que tienen educación media de jóvenes), y aumente progresivamente la cantidad de establecimientos que acompaña”. Ver <http://www.pace.mineduc.cl>

derecho social universal. Con ello, se busca limitar los nocivos efectos del mercantilismo tanto en la calidad de la experiencia educativa como en las distorsiones que produce en la competencia para acceder a las credenciales profesionales de mayor reconocimiento social. Al mismo tiempo, esta nueva política aspira a tener un efecto inmediato en los flujos y niveles de ingresos de las universidades, lo que se refleja en su inclusión en la ley de presupuestos del sector público para 2016.

Por el contrario, los ajustes al marco institucional en operación formarán parte de un paquete legislativo cuya trayectoria es todavía poco clara, pero que anticipa una extensa discusión parlamentaria, dado el nivel de controversia que los anuncios del Mineduc han causado. La limitada información disponible sugiere que las propuestas en desarrollo no parecen orientarse a revisar la morfología de la arquitectura política de la educación superior, su justificación ni las funciones que ésta cumple, sino que a incrementar la eficiencia de alguna de sus piezas. Aunque es posible que esta mayor eficiencia se traduzca en una mejor supervisión del sector, en general, ella propende a mejorar el rendimiento de los instrumentos de política en uso (como la acreditación o el sistema único de admisión). La consecuencia es obvia. Insistir en los instrumentos en uso denota confianza en que son adecuados, con algunos ajustes, para orientar el desempeño del sector, a pesar de las radicales transformaciones que éste ha experimentado durante los últimos 25 años. Tal decisión también hace innecesario explorar otras herramientas que, según ha documentado la literatura especializada, están disponibles para refinar la manera en que se evalúan los resultados formativos, apreciar la contribución que hace la investigación científica al desarrollo económico y social del país, asegurar una mejor asignación y eficiencia en la distribución de los recursos públicos y privados que se canalizan al sector, fomentar la ampliación y diversificación de los subsidios a la investigación en áreas prioritarias, y estimular el mejoramiento de los procesos y tecnologías de enseñanza<sup>3</sup>.

Estas constataciones son claves para entender el complejo escenario que enfrentan las reformas al sistema de educación superior que aspira a implementar el gobierno. Es posible que las propuestas que prepare el Mineduc ayuden a dilucidar algunas dudas, pero es poco probable que ellas se hagan cargo de situar todas las iniciativas en desarrollo en una trayectoria coherente. Al mismo tiempo, es muy factible que éstas no se pronuncien sobre algunos aspectos que podrían ser críticos para configurar el sistema de educación superior del futuro.

## II. ¿POR DÓNDE EMPEZAR?

La mayoría de los procesos de reforma sectorial asumen una gramática elemental, que se desarrolla en tres momentos. Se levanta primero un diagnóstico sobre el sector y sobre la operación de las políticas que regulan su quehacer. Se define, luego, un grupo de objetivos que la reforma aspira a alcanzar en diferentes dimensiones y plazos. En fin, se introducen nuevos mecanismos de política y se ajustan los mecanismos en uso, todos ellos enmarcados en una narrativa coherente. Su implementación se sostiene en una cuidada planificación que considera los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha y se asocia al logro de metas claras y medibles. La integración del proceso de reforma descansa en una teoría

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Dill, D. y Beerkens, M. (2010). Introduction. En D. Dill y M. Beerkens (eds.) *Public policy for academic quality. Analyses of innovative policy instruments*. Londres: Springer, pp. 1-20; Kuh, R. y P. Ewell. (2010). *The state of learning outcomes in the United States. Higher Education Management and Policy* 22(1), pp. 9-28.

causal robusta, que se apoya en la evidencia disponible y que demuestra que las medidas a aplicar producirán los resultados esperados.

Quizás porque no ha sido explícito acerca del sentido integral de la reforma, ni sobre la implementación progresiva de los distintos instrumentos comprometidos, es difícil entrever el diagnóstico del gobierno acerca del estado de la educación superior. Hasta ahora, se sabe que aspira a dar un giro fundamental al sistema, reorientando el financiamiento público del pregrado. También se conoce que busca apoyar su acción en la misma arquitectura política que sostiene el modelo en aplicación, aunque con un énfasis más fuerte hacia la supervisión estatal.

Esta estrategia dual permite que –quizás accidentalmente– converjan dos filosofías divergentes sobre la acción estatal en la educación superior: el control directo y el control o conducción desde la distancia<sup>4</sup>. Ambos son modos de intervención a través de los cuales los gobiernos alinean la acción de sectores regulados como la educación superior. Uno apunta a que el gobierno adquiera un rol más protagónico y mayor responsabilidad en la operación del sistema, por lo que define sus funciones críticas, las prioridades que debe perseguir y las unidades a cargo de su funcionamiento, a la vez que compromete niveles de financiamiento suficientes para solventar los insumos necesarios para su logro, por lo que Estado y universidades comparten la responsabilidad por la correcta marcha del sector. El otro, en cambio, busca que el gobierno desarrolle su acción sectorial a través de incentivos y otros instrumentos de política que operan a través de agencias independientes. Asociado al *New Public Management*, el control desde la distancia supone que las universidades cuentan con un alto nivel de autonomía operativa y que ellas operan en un entorno competitivo real (mercado) o artificial (cuasi-mercado), de manera que son responsables por sus resultados.

En otros trabajos se ha sugerido que el control desde la distancia ha sido el régimen general que se ha aplicado en Chile desde 1990<sup>5</sup>. ¿Será éste compatible con la nueva orientación que asumirá la política pública hacia el control directo? Si las instituciones de educación superior gozan de un menor grado de autonomía –como ocurre generalmente cuando la mayor parte de su financiamiento proviene directamente desde el Gobierno– su capacidad para tomar decisiones estratégicas se limita, lo que distorsiona la operación de los incentivos públicos. Esa combinación de orientaciones puede tener efectos significativos en la operación de los mecanismos de base voluntaria, como la acreditación.

La acreditación supone que la responsabilidad por la calidad radica en cada universidad y, por ello, se basa en la autonomía institucional<sup>6</sup>. El marco para la evaluación aúna las orientaciones fundamentales y la planificación estratégica de cada universidad, junto con las exigencias que le plantea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA)<sup>7</sup>. El procedimiento, por eso, se basa fundamentalmente en la autoevaluación, que luego es validada a través de un informe de revisores externos que han tenido acceso directo a las fuentes de información en que ésta se apoya. Si las universidades cuentan con una menor autonomía operacional,

4 Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1/2), pp. 7-23; Dill, D. (1998). Evaluating the 'evaluative state': implications for research in higher education. *European Journal of Education*, 33(3), pp. 361-377.

5 Salazar, J. M. y Leihy, P. (2013). El Manual Invisible: tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos analíticos de políticas educativas*, 21(34), pp. 1-38.

6 Lemaitre, M. J. (2015). Aseguramiento de la calidad: una política y sus circunstancias. En A. Bernasconi (ed.). *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

7 Ver: <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gu%C3%ADa-de-evaluación-interna.pdf>

su capacidad para desarrollar gestión estratégica se reduce significativamente, y con ello, es muy probable que las principales definiciones y prioridades institucionales deban alinearse con la política pública. Tal situación reconfigura el marco para la evaluación, ahora dominado por demandas externas a la universidad. Es decir, una menor responsabilidad por la gestión estratégica desdibuja el sentido de la autoevaluación, que ahora adopta el carácter de una actividad formal orientada al control externo<sup>8</sup>.

Lo señalado no significa que una reorientación fundamental de la política pública no sea posible. Más bien, enfatiza la necesidad de que los procesos de reforma tengan en cuenta un principio fundamental: los instrumentos que concretarán los cambios deben converger con la orientación general que se aspira a introducir en el nuevo régimen de regulación.

Esta advertencia nos lleva al problema del diagnóstico. El gobierno aún no explicita toda su agenda para la educación superior y aún parece dubitativo sobre los alcances que aspira que ésta tenga. ¿Se necesita un cambio radical, un ajuste al sistema en operación, o una combinación de ambos? En este último caso, si tal tarea no fuera contraproducente, ¿con qué niveles de intensidad y coordinación? Naturalmente, la respuesta debiera venir del diagnóstico que el gobierno tiene sobre el estado del sector y sobre su propia capacidad de incidir en su desarrollo. Hasta ahora, éste no ha sido explicitado.

En su ausencia, ha tendido a asumirse que los diagnósticos disponibles desde la década pasada cumplen ese rol. Algunos de ellos tienen un alcance general y se orientan a formular propuestas para su mejora<sup>9</sup>, mientras otros son más específicos<sup>10</sup>. No obstante convergen en el lenguaje y las categorías desde las cuales se organiza la narrativa de las políticas públicas desde los noventa (calidad/equidad/innovación), los diagnósticos y propuestas contenidos en tales documentos difícilmente reflejan una visión común sobre el estado de la educación superior chilena o una agenda convergente para su desarrollo<sup>11</sup>. Además debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de sus recomendaciones tampoco fue implementada y el cambio de las condiciones de contexto en que ellas fueron hechas. A eso se agregan dudas sobre la pertinencia de muchas de sus recomendaciones en el clima político posterior a 2011<sup>12</sup>. Las sustantivas divergencias ideológicas que reflejan los programas de gobierno que preparó la Presidenta Bachelet para sus dos periodos (2006-2010 y 2014-2018) son también una expresión clara de este cambio en el entorno.

---

8 En la práctica, la acreditación institucional es obligatoria para numerosas instituciones, lo que ha distorsionado la operación de este instrumento de política al punto de hacerlo perder mucha de su efectividad. Ver Salazar, J. M. y Leihy, P. (2014). La poética del mejoramiento: ¿Hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior? *Estudios Sociales*, (122), pp. 125-191.

9 Así ocurre con el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008), la revisión de las políticas nacionales de educación terciaria hecha por un panel de expertos convocado por la OECD y el Banco Mundial (2009), la propuesta del Foro AEQUALIS (2011) y la propuesta para la reforma de la educación superior de la Fundación Terram (2013).

10 Entre los que destacan aquellos relacionados con la revisión de políticas de innovación en Chile que hizo la OECD (2007), la evaluación del programa Becas Chile realizado por el mismo organismo internacional (2010), el impacto de la educación superior en las regiones (también desarrollado por la OECD y el Banco Mundial en 2010), el fortalecimiento de la profesión docente preparado por el Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2010), el financiamiento estudiantil preparado por la Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior (2012), la revisión de las políticas nacionales de aseguramiento de la calidad para la educación superior hecha por un panel de expertos de la OECD (2012), la evaluación de la institucionalidad para la ciencia, la tecnología y la innovación practicada por la Comisión Asesora Presidencial convocada para ese fin (2013) y el informe de Pearson sobre la prueba de selección universitaria (2013).

11 A pesar de ser el esfuerzo más amplio que se ha realizado para generar las bases de un nuevo marco de política, el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior refleja importantes divergencias entre los actores participantes para avanzar hacia una política consensuada.

12 Ver Bellei, C. y Cabalín, C. (2013). Chilean student movements: Sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), pp. 108-123.

Por eso, parece sensato que el gobierno se detenga un momento y recoja aquellos elementos de diagnóstico del contexto actual que le parecen pertinentes y los explicita. Además, debería integrarlos en una valoración holística, que dé cuenta de los diferentes aspectos y elementos del sistema que presentan desempeños inadecuados, de las reorientaciones que necesita la educación superior para satisfacer mejor las demandas y necesidades de la sociedad chilena, y de los desafíos que enfrentará el sector durante los próximos años. Sobre esa base, la misión que el gobierno se ha impuesto para una reforma coherente será posible.

Si su idea es superar el actual paradigma competitivo que informa la operación del sistema, entonces el gobierno debería explicitar los principios que informan su agenda sectorial. La noción de la educación como un derecho social –y sus efectos en el financiamiento de los estudios de pregrado– no es suficiente para articular su visión de universidad y la contribución que le corresponde en la sociedad chilena. Por lo pronto, esa opción asimila la función universitaria con la docencia de pregrado, dejando de lado el obvio papel central que la universidad cumple en el desarrollo de la investigación y en la configuración de los sistemas de salud y educación pública. Tampoco asume que esta institución cumple un rol clave en el cultivo de las disciplinas científicas y humanistas, en el entrenamiento de su propio personal académico, y en la proyección de la cultura nacional.

Una propuesta más integradora debería considerar la función universitaria desde una perspectiva más amplia, que recoja la trayectoria de la universidad moderna. Aunque no es posible desarrollar este punto en unos pocos párrafos, no debe perderse de vista que la universidad es un producto ideológico del Estado-nación cuya misión es de naturaleza cultural, como sugiere Readings<sup>13</sup>. La universidad moderna fue concebida al servicio del Estado-nación en el sentido que produce, protege y legitima la cultura nacional, proyectando su prestigio. ¿Por qué la cultura queda al centro del proyecto universitario moderno? Se trata de una institución única, que permite que los individuos transiten desde el estado de naturaleza a otro de razón sin destruir su condición natural. Traducida en la conocida formulación de Wilhelm von Humboldt, la universidad es una fusión de proceso y resultado, que produce conocimiento sobre la cultura a través de la investigación (básica y aplicada, de procesos naturales y sociales, especulativa y experimental) e inculca la cultura a través de la educación de los ciudadanos.

En el marco de las tradiciones europeas universitarias, la cultura se identifica con la nación étnica (como ocurre con la universidad alemana, llamada a reafirmar el mito fundante del *Volk* germánico que está a la base del posterior proceso de unificación nacional), con la fusión entre Iglesia y Estado nacional (tal como sucede en Inglaterra, donde *Oxbridge* desarrolla el modelo de servicio público implementado por la Iglesia Anglicana), y con el servicio del interés general de los ciudadanos libres (como acontece con la universidad francesa luego de la revolución de 1792, que adscribe al positivismo lógico que estructura el Estado napoleónico)<sup>14</sup>. Alternativamente, las naciones que formaron sistemas universitarios fuera de estas tradiciones, definieron su contenido desde la perspectiva del contrato social, como una promesa a ser cumplida entre el Estado y los ciudadanos. Ese es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, que adopta elementos del modelo humboldtiano –despojados de su sustrato tradicional– para satisfacer la promesa de una sociedad civil racional mientras conserva trazos del modelo de *Oxbridge*.

13 Readings, B. (1996). *The university in ruins*. Cambridge: Harvard University Press.

14 *Ibid.*

El proyecto cultural de la universidad ha entrado en crisis en la época de la globalización, arriesgando convertirse en una organización burocrática autónoma que produce recursos humanos para el mercado del trabajo y desarrolla investigación para mejorar su participación en los mercados de propiedad intelectual e industrial. En este modelo, la universidad aspira a ser un jugador global (bajo el formato de *World Class University*) en la competencia para asegurar mayores niveles de prestigio y de recursos, de manera de atraer a los mejores académicos y estudiantes a sus aulas y laboratorios<sup>15</sup>.

Collini ha sugerido que la universidad moderna tardía (de inicios de la segunda guerra mundial) se diferencia de la universidad contemporánea por el contexto en que opera<sup>16</sup>. Se espera que ésta produzca bienes públicos. Al mismo tiempo, comienza a experimentar una incipiente demanda para expandir el número de estudiantes que atiende. Dada su asociación al Estado-nación, no existen expectativas que los modelos y prácticas extranjeras sean adoptados por ella. La exigencia de rendición de cuentas es limitada porque los gobiernos entienden que la universidad es un aliado cercano, lo que justifica que subsidie la mayor parte de su presupuesto. Aunque existe competencia entre los estudiantes por llegar a las mejores instituciones, tal competencia se da en el plano nacional y regional en función del prestigio que poseen. Las evaluaciones de calidad son incipientes. Las tecnologías educativas están escasamente desarrolladas, lo que refuerza la pedagogía tradicional. Mirados desde un prisma contemporáneo, los sistemas de comunicación son lentos y poco confiables, lo que limita el trabajo colaborativo y la circulación de información entre académicos situados en diferentes países. La labor académica está comenzando su profesionalización y las instituciones con fines de lucro son una singularidad norteamericana de escasa repercusión.

En contraste, la universidad contemporánea se ha desarrollado en un contexto que alienta su masificación. Se espera que ella produzca fundamentalmente bienes privados y que adopte modelos y prácticas extranjeras. La competencia por estudiantes se sitúa ahora en el plano internacional, aunque sigue siendo organizada en función de los prestigios institucionales. Aumentan también las demandas para que rinda cuentas de su operación y los gobiernos parecen ser adversarios de las universidades, a la vez que el financiamiento público decrece. La diversificación de los estudiantes exige el desarrollo de nuevas tecnologías educativas. La comunidad científica internacional ya está constituida sobre la base de un intercambio expedito de información y comunicaciones. El sector con fines de lucro se expande rápidamente por el mundo.

La universidad chilena parece navegar en algún punto entre ambos escenarios. Todavía no logra ser propiamente contemporánea (los actuales niveles de inversión pública en investigación e innovación así lo sugieren) pero tampoco puede ser pensada como una institución puramente moderna, considerando los niveles de “privatismo” que exhibe el sistema chileno lo alejan de ese ideal<sup>17</sup>. La profesión académica permanece en desarrollo, con un número reducido pero creciente de investigadores con entrenamiento doctoral. Aunque las consecuencias de la masificación se aprecian transversalmente en el pregrado, el desarrollo y aplicación de tecnologías educativas es incipiente. Quizás con ocasión de la rápida

15 Deem, R., Mok, K. y Lucas, L. (2008). Transforming higher education to whose image? Exploring the concept of the ‘World-Class’ university in Europe and Asia. *Higher Education Policy*, (21), pp. 83-97; Shin, J. C. y Kehm, B. (2013). World-Class university in different systems and contexts. En J.C. Shin y B. Kehm (eds.). *Institutionalization of world-class university in global competition*. Londres: Springer, pp. 1-13.

16 Collini, S. (2012). *What are universities for?* Londres: Penguin Books.

17 Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.



expansión de las instituciones con fines de lucro, la demanda de rendición de cuentas sobre la universidad se intensifica, pero, a la vez, la inversión pública en el sector se incrementa sustantivamente en las últimas dos décadas. El prolongado debate sobre la naturaleza del quehacer universitario sugiere que las universidades locales producen una combinación solapada de bienes públicos y privados. Una mirada más aguda posiblemente sugiera que tal resultado es el producto de una ecología muy diversa de modelos universitarios. Mientras las universidades estatales son quizás lo más cercano que el país posee a la institución universitaria moderna, un pequeño grupo de universidades privadas de investigación –que se desarrolló más rápido que muchas estatales durante la década de los ochenta– parece predisposto a ingresar a la periferia del fenómeno World Class durante las próximas décadas. En la base del sistema, las instituciones con fines de lucro hacen realidad el mercado de los estudios de pregrado, muchas veces en detrimento de los mismos estudiantes que sirven.

En este contexto, el gobierno debería hacer más explícito el modelo de universidad que aspira a desarrollar. Si opta por promover una amplia diversidad de proyectos universitarios, entonces debería hacerse cargo de diseñar estrategias que le permitan lograr los fines públicos que persigue.

Además de definir un diagnóstico comprensivo del sector y un modelo de función universitaria, el gobierno también enfrenta el problema de definir sus prioridades. Aunque la discusión pública se ha centrado en la necesidad de generar un nuevo marco regulatorio para el sector, es importante detenerse en las funciones que desempeñarán sus componentes. En términos generales, el Estado provee financiamiento –para la operación basal de las universidades, para apoyar la consecución de estudios de pre y posgrado, para la materialización de proyectos de investigación y para la concreción de iniciativas de mejoramiento y desarrollo– además de mantener instancias de evaluación externa, de recoger y difundir información sobre el sistema y las instituciones que lo componen, de velar por el cumplimiento de la regulación sectorial y de aplicar sanciones en casos puntuales. Para eso, se apoya en instancias del gobierno central, pero también en agencias descentralizadas (como ocurre con la CNA, el CNED, la Comisión Ingresos y la Corfo), en agrupaciones de universidades (a propósito del sistema único de admisión) e incluso en universidades individualmente consideradas (ejemplo de lo cual es el reconocimiento de los títulos y grados extranjeros que desarrolla la Universidad de Chile).

Un nuevo marco regulatorio supone una revisión profunda de estos mecanismos y la manera en que su operación se coordina e integra. ¿Cuáles serán las orientaciones que guiarán la acción de estas instancias en la aplicación de los instrumentos a su cargo? ¿Cómo lograr que ellas respondan adecuadamente a la nueva arquitectura política del sector? Las orientaciones y metas que se establecen para la educación superior no sólo permiten una mejor coordinación de acción pública sino que son tan importantes como los ajustes específicos que se introduzcan a los componentes que integran el marco regulatorio. Ellas facilitan su posterior evaluación y ajuste, aspectos esenciales de un marco de política que aspira a incidir centralmente en la operación del sector. Por eso, el gobierno tiene el desafío de avanzar hacia su definición, asegurándose que tales orientaciones y metas sean consistentes. Esa consideración cobra mayor urgencia cada vez que se constata que la brecha entre las expectativas de la sociedad chilena y la realidad de su educación superior se sigue expandiendo<sup>18</sup>. Un marco regulatorio bien articulado puede ofrecer una vía de solución a esta encrucijada.

18 Cabalín, C. (2012). Neoliberal education and student movements in Chile: inequalities and malaise. *Policy Futures in Education*, 10(2), pp. 219-228.

Es muy probable que el gobierno no pueda acometer una agenda de reformas tan amplia y compleja de manera simultánea. Tras cada instrumento de política existente hay una larga experiencia de implementación en la que se acomodan diversos intereses dentro y fuera del sector que acotan las posibilidades disponibles para su ajuste. La introducción de nuevos mecanismos para regular más precisamente el sistema no sólo enfrentará el desafío de que ellos sean comprendidos y situados en la realidad de Chile (donde la discusión sobre temas de educación superior suele trasladarse al plano de los principios ideológicos sin mayor apoyo de la evidencia disponible ni aplicación de conocimiento experto), sino también la reticencia de intereses que pueden verse afectados con ocasión de su puesta en marcha. Aun en el caso de ser exitosa, tal agenda de reformas enfrentará el reto de la implementación simultánea de numerosas iniciativas puntuales, para lo cual el gobierno posee bajas capacidades instaladas. La implementación del Consejo Superior de Educación (en 1990) y de la Agencia Nacional de Acreditación (en 2007) reflejan el importante grado de reconfiguración que han tenido las políticas de educación superior durante su proceso de implementación<sup>19</sup>.

Por eso, el desafío del gobierno consiste en articular realísimamente sus preferencias a través de una agenda de reformas sectoriales que organice y contextualice las distintas iniciativas que aspira implementar. Eso significa que algunas reformas deberán ser discutidas e implementadas primero, postergando el diseño e implementación de otras, que debieran ser puestas en marcha a continuación. Tal agenda necesita una secuencia bien programada que consolide la coordinación de los instrumentos de política en operación y dé respuesta a los desafíos de una transición larga<sup>20</sup>. Por eso, debiera recoger explícitamente una descripción de las instancias de coordinación que existirán para la operación de los instrumentos de política y la enunciación de los fundamentos que servirán para el desarrollo de la nueva arquitectura de políticas sectoriales. De la conformación de esta agenda integrada depende, en buena medida, el mejoramiento de la efectividad en la acción pública en el sector, comprometiendo de paso la viabilidad política y técnica de las reformas del futuro.

En la medida que el gobierno pueda avanzar en explicitar su perspectiva en estos tres niveles (diagnóstico, concepción de la educación superior y desarrollo de una agenda priorizada y de ejecución progresiva) se fortalecerá su capacidad para gestionar una reforma que parece aspirar a reorientar las bases de la educación superior y a redefinir la incidencia que la política pública tendrá en el comportamiento futuro de las universidades.

### III. ¿QUÉ HACER CON LO QUE HA AVANZADO HASTA AHORA?

Recientemente, el gobierno ha anticipado algunas ideas que describen y justifican las reformas que aspira a introducir<sup>21</sup>. Ellas fijan las bases que servirán para la preparación de los proyectos de ley que serán llevados al Parlamento y, posiblemente, enmarcarán la discusión legislativa y su resultado. En lo fundamental, representan una innovación política que propone nuevas reglas en materia de marco regulatorio, acceso, aseguramiento de la calidad, financiamiento e institucionalidad.

19 Salazar, J.M. (2013). *Public policy for higher education in Chile: A case study in quality assurance (1990-2009)* (tesis doctoral, The University of Melbourne).

20 La introducción del Crédito con Aval del Estado y del sistema de aseguramiento de la calidad tomaron más de cuatro años, tres de los cuales fueron de intenso debate parlamentario. Aunque reformas más puntuales (como la que crea la figura del administrador provisional para procesos de revocación de reconocimiento oficial) han tomado menos tiempo en su aprobación legislativa, parece poco realista esperar que la agenda de reformas del gobierno tenga un tránsito pacífico dentro del Parlamento.

21 Ministerio de Educación. (2015). *Bases para una reforma al sistema nacional de educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación.

El documento ministerial organiza una visión de contexto en función de la trayectoria reciente de la matrícula, la eficiencia del sistema (duración de programas, deserción y titulación) y su efectividad (empleabilidad), y el financiamiento público sectorial. Establece, asimismo, principios para la educación superior chilena, a nivel de la concepción de educación (derecho social inclusivo y de calidad garantizada) y enseñanza (libertad de enseñanza y cátedra). Lo mismo ocurre con las instituciones de educación superior, para las cuales se establecen orientaciones específicas (protección de los derechos humanos y resguardo de un gobierno participativo, al mismo tiempo que se les entrega autonomía y se las somete a la obligación de rendir cuentas), lo que también alcanza a la investigación y la transferencia (calidad y pertinencia).

A pesar de mostrar ideas novedosas para configurar un nuevo estatuto de la educación superior, el documento del Ministerio no alcanza a reflejar una narrativa coherente que permita a sus lectores instalarse en el futuro de la educación superior chilena.

El tratamiento que se da al financiamiento –focalizado en la idea de gratuidad y la forma en que los proveedores de educación superior acceden a los recursos públicos destinados a ese fin– ilustra esta situación. Se pierde de perspectiva que el problema a resolver no era únicamente la incidencia de los estudios superiores en los ingresos y gastos de las familias. También se buscaba disminuir la incidencia de la competencia de mercado, que hoy opera como el principal mecanismo de asignación de recursos hacia las universidades. Eso implicaba transitar desde un financiamiento desagregado por “servicios” (prestación de docencia, desarrollo de investigación y otros) hacia otro de carácter integrado que permita solventar la operación de las unidades que contribuyen a su producción, ya sea directa o indirectamente. Al mismo tiempo, ese cambio implicaba trasladar el foco de atención desde los precios de tales servicios y hacia el costo de los insumos necesarios para el funcionamiento de las unidades que los hacen posibles.

En un diálogo con las universidades estatales, se pudo haber avanzado hacia la determinación de sus costos operacionales y su modelo de financiamiento, en vez de presionarlas para que determinaran nuevos precios bajo condiciones diferentes (aranceles paralelos –dentro y fuera de la gratuidad– y necesidad de mayores provisiones para asegurar la restitución de aportes estatales de gratuidad). La falta de información que posee el gobierno para proceder en esa dirección recomienda que la reforma comience por las universidades estatales y, en la medida que se desarrollen modelos de financiamiento más específicos (de gestión, soporte, control y coordinación institucional, pero también por facultades, departamentos y programas), se avance luego hacia el financiamiento de las instituciones privadas que no persiguen lucro.

Algo similar ocurre con el aseguramiento de calidad. El sistema en operación presenta varios problemas, pero los más importantes no son la manera que se evalúa a las instituciones (integrada o fragmentariamente) o las consecuencias que tiene la evaluación (en la expansión de la matrícula o en el financiamiento público). Existen dificultades significativas para asegurar la independencia y buena conducción de las agencias de acreditación. Los procesos de evaluación externa tampoco permiten que las agencias puedan formarse una buena idea de la operación real de las universidades. Con todo, es probable que la principal dificultad que enfrenta el aseguramiento de la calidad sea de naturaleza conceptual<sup>22</sup>. La

---

22 *Op. Cit.*, 19.

noción de aseguramiento aglutina cosas tan distintas –e incluso incompatibles– como controlar, garantizar y mejorar la calidad, sin que las agencias acreditadoras hayan sido capaces de discriminar la forma en que cumplen todos esos roles. La situación se hace más compleja cuando se constata que el aseguramiento de la calidad deberá coexistir con la futura superintendencia y con el Departamento de Financiamiento Institucional.

Junto con monitorear que los controladores de las universidades no extraigan utilidades de su operación, se espera que la superintendencia controle los niveles de calidad que exhiben los proveedores de educación superior, de manera que ellos no estén por debajo de los mínimos que se definan. El rol del Departamento de Financiamiento Institucional, por su parte, apunta a contribuir a solventar iniciativas de mejora focalizada que se alineen con los objetivos de política pública que vaya fijando el gobierno. Entre ambos se ubicaría la acreditación, sin que su función propia (asegurar y dar garantía pública de calidad) posea el nivel de especificidad necesario para una buena operación del sistema propuesto. Planteado de otra manera, ¿qué podrá hacer el sistema público cuando el quehacer de la superintendencia, la agencia de la calidad y el departamento de financiamiento se sobreponga o choque?

La institucionalidad proyectada no termina de configurar un marco coherente para el desarrollo de la educación superior. Además de los problemas que enfrentará la coordinación de las tres agencias que operarán en el ámbito del aseguramiento de la calidad, se crean instancias sin mucha claridad de propósitos. Se proyectan foros análogos al Consejo de Rectores para todas las instituciones y para aquéllas a cargo de la formación vocacional (IP+CFT), sin que se les asignen funciones específicas que justifiquen su existencia y sin considerar que existe una creciente tendencia en el sector hacia la conformación de grupos de instituciones afines. Es probable, sin embargo, que tales instancias contribuyan a mejorar el diálogo dentro de la educación superior chilena.

Con todo, es poco factible que tal marco institucional permita una mejor articulación de las agencias públicas que operan en el sector, necesidad que se hace evidente cuando se observa la falta de coordinación que ha existido entre la Comisión Ingresos y la CNA, y entre esta última y el CNED. El nuevo marco tampoco se hace cargo de integrar la labor de otras agencias públicas que son clave para el financiamiento de la investigación (incluyendo a los consejos de Conicyt y la Corfo, entre otros), del pregrado (incluyendo a la Comisión Ingresos y al Departamento de Financiamiento Estudiantil) o de las iniciativas de acción afirmativa (programas propedéuticos y PACE) y de acceso (PSU, vía Demre).

En el nuevo escenario que anticipa la reforma, parece que la operación de la educación superior dependerá en mayor medida del Estado. Éste tendrá mucha más incidencia en la definición de la oferta de programas, en el currículo de pre y posgrado (a través del marco nacional de cualificaciones), en las vacantes que serán ofrecidas y en los costos operacionales de las universidades que serán cubiertos por los contribuyentes. Aunque eso puede ser necesario en un contexto tan desregulado como el nuestro, es quizás prudente ponderar los efectos agregados que tales medidas pueden tener en el funcionamiento de las instituciones de formación terciaria.

Hay buenas razones para apoyar la idea que las universidades cuenten con una esfera de autonomía más disminuida, pero no al punto de que no puedan hacerse responsables de su propia gestión. Esto demanda que los mecanismos que se introduzcan enfatizen la necesidad que las comunidades académicas retengan un poder de decisión suficiente sobre sus propias

acciones que les permita apropiarse de los resultados positivos y negativos que generen. En la medida que tal elemento sea considerado en el diseño del nuevo marco regulatorio, su estructura y funcionamiento será más balanceado.

La creciente disputa por mayores cuotas de poder interno que ha abierto la eliminación de las restricciones para la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno universitario, hace urgente pensar que las normas comunes de gestión y los estatutos de las universidades estatales debieran ser incluidos como una parte integrante de la reforma. En ese diseño, es importante evitar los extremos tanto de la tentación gerencialista (que pone en segundo lugar el carácter académico de las universidades, subordinando a las disciplinas y valores académicos a la lógica de la eficiencia), como de la tentación deliberativa (que concibe a las universidades como foros políticos para el cambio social, sin relevar la importancia de los procesos formativos ni del cultivo y desarrollo disciplinar). Evidentemente, gestión y participación son necesarias para que exista una relación sinérgica en la conducción de las universidades. Con todo, deben ser inteligentemente integrados sobre la base de una visión clara y de largo plazo que permita articular la universidad chilena del futuro. ▼

## SUSCRIPCIONES:

PARA RECIBIR CADA EDICIÓN DE LOS CUADERNOS DE COYUNTURA EN TU DOMICILIO, CONTAMOS CON UNA MODALIDAD DE DONACIONES Y SUSCRIPCIÓN.

### ► ¿CÓMO PUEDES APOYARNOS?

1. Comprometiéndote con un aporte mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor en la medida de tus posibilidades.
2. A todos quienes hagan un aporte mensual de 5.000 pesos o más se les enviará a su domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura que editamos bimestralmente.
3. Puedes elegir la modalidad de pago entre hacer un depósito bancario o una transferencia electrónica mensual a la Cuenta Corriente de Fundación Nodo XXI.



### ► ¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?

- Fundación Nodo XXI - RUT: 65.065.819-1
- Cuenta Corriente N°:  
008000240709 - Banco de Chile
- Correo de confirmación:  
suscripciones@nodoxxi.cl

### ► ¿A QUÉ DESTINAMOS LAS DONACIONES?

- A la elaboración y difusión de material de estudio sobre problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales, con una perspectiva de derechos y un enfoque que destaca por su originalidad y compromiso con el cambio social.
- A la organización de actividades de formación de masas críticas a través del debate, la deliberación y construcción de miradas colectivas, especialmente en conjunto con organizaciones y movimientos sociales de relevancia nacional.
- A la elaboración y socialización de propuestas y opiniones relevantes para la apropiación crítica de nuestra realidad, a través de material para medios de comunicación, redes sociales, columnas de opinión y campañas.