

Avances y desafíos que enfrentan los procesos reformistas en la educación superior de Chile y Ecuador: la perspectiva sobre el acceso y el financiamiento

Óscar Espinoza, Luis-Eduardo González-Fiegehen y María-Luisa Granda

RESUMEN

Este artículo analiza comparativamente los procesos reformistas impulsados por los gobiernos de Chile y Ecuador en materia de acceso y financiamiento de la educación superior. Ecuador se ha anticipado en implementar la gratuidad en la educación superior pública, mientras Chile evidencia algunos avances más recientes en este plano. Los desafíos pendientes que enfrentan ambos sistemas se centran en consensuar una visión de largo plazo, obtener el financiamiento que soporte las reformas necesarias y mejorar la equidad en el acceso. A pesar de los esfuerzos desplegados a la fecha, la cobertura es insuficiente en la población de ingresos más bajos.

Palabras clave: políticas públicas, acceso a la educación superior, financiamiento de la universidad, Ecuador, Chile.

Óscar Espinoza

oespinoza@academia.cl

Chileno. Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación, University of Pittsburgh, EUA. Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Playa Ancha, Chile. Temas de investigación: educación superior, políticas públicas de educación.

Luis-Eduardo González-Fiegehen

legonzalez.fiegehen@gmail.com

Chileno. Doctor y Master en Educación, Harvard University, EUA; Master en educación e ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador Senior del PIIE, Universidad de Playa Ancha, Chile. Temas de investigación: educación superior, políticas públicas de educación.

María Luisa Granda

mgranda@espol.edu.ec

Ecuatoriana. PhD en Economía, Texas A&M University, EUA. Profesora Principal, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador. Temas de investigación: política pública de educación y salud, grupos económicos.



Avanços e desafios que enfrentam os processos reformistas na educação superior do Chile e Equador: a perspectiva sobre o acesso e o financiamento

RESUMO

Este artigo analisa comparativamente os processos reformistas impulsados pelos governos do Chile e Equador em matéria de acesso e financiamento da educação superior. Equador se antecipou em implementar a educação superior pública gratuita, enquanto Chile evidencia alguns avanços mais recentes neste plano. Os desafios pendentes que enfrentam ambos sistemas se centram em estabelecer uma visão a longo prazo, obter o financiamento que suporte as reformas necessárias e melhorar a equidade no acesso. Apesar dos esforços realizados até agora, a cobertura é insuficiente na população de baixa renda.

Palavras chave: políticas públicas, acesso à educação superior, financiamento da universidade, Equador, Chile.

Advances and challenges facing reform processes in higher education in Chile and Ecuador: the perspective on access and funding

ABSTRACT

This article analyzes by means of a comparison the reform processes promoted by the governments of Chile and Ecuador in the area of access to and funding of higher education. Ecuador has anticipated the implementation of free education in public higher education, while Chile evidences some more recent advances in this area. The pending challenges faced by both systems are centered on agreeing on a long-term vision, obtaining financing to support the necessary reforms, and improving equity of access. Despite the efforts made so far, coverage is insufficient in the lowest income population.

Key words: public policies, access to higher education, university financing, Ecuador, Chile.

Recepción: 29/08/17. **Aprobación:** 06/03/18.

Introducción

Como consecuencia de la aplicación del modelo neoliberal en Chile y Ecuador a partir de los años ochenta y noventa, respectivamente, se produjeron un conjunto de situaciones problemáticas en la educación superior tales como: crecimiento desmesurado de la plataforma institucional y de la oferta tanto en el pregrado como el posgrado; la ausencia de un Estado regulador que cautelara por la calidad de la oferta educativa, y un crecimiento desmedido de la cobertura con una calidad de la oferta muy dispar. Mientras en Chile se ha mantenido constante el gasto público en educación superior en los últimos años y se ha incrementado el gasto privado (absorbido principalmente por las familias) con el consiguiente endeudamiento familiar que ello implica, en Ecuador se ha incrementado el gasto público en el sector terciario, asumiendo el Estado, por la vía de la gratuidad, el costo de los educandos.

Frente a ello, Chile y Ecuador iniciaron procesos de cambios profundos en el plano de la institucionalidad, la cobertura, la calidad y el financiamiento, con matices, por cierto, tras varias décadas de hegemonía de los principios neoliberales. Ecuador inició una reforma radical a contar del 2008,¹ mientras que en Chile está iniciándose un proceso de similar envergadura donde el Estado comienza a asumir un rol más activo en la administración del sistema y de sus instituciones superando un extenso periodo de automarginación. En ese contexto, el propósito de este artículo es analizar los avances y desafíos que han enfrentado en los últimos años los procesos reformistas en la educación superior en Chile y Ecuador en los planos del acceso a la universidad y el régimen de financiamiento.

El análisis se ha inspirado en la perspectiva de la teoría crítica (Popkewitz, 1988, 1994; Rizvi *et al.*, 2010), dado que se asume que las reformas surgen en

un contexto histórico, social, económico y político que es necesario tener en mente al momento de diseñar, implementar, evaluar y analizar. Las reformas educativas implican cuestiones de producción social y de regulación estatal. Consecuentemente, trasuntan visiones del mundo que se asocian con valores sociales y relaciones de poder que por tanto no son neutrales.

Aunque los contextos sociales, económicos y políticos de Chile y Ecuador han sido distintos, las etapas de desarrollo de sus sistemas de educación superior muestran varias similitudes. En ambos países, las políticas implementadas en la etapa de liberalización económica y de mayor apogeo del modelo neoliberal trascendieron al sistema de educación superior y generaron una proliferación de instituciones sin regulación, una ampliación de la cobertura en matrícula universitaria, y un financiamiento privado predominante por sobre la inversión pública.

En el terreno de la institucionalidad se constata que en el caso chileno hasta 1981 solo existían dos universidades del Estado y seis privadas pertenecientes a la iglesia católica o a fundaciones sin fines de lucro y otras de carácter regional constituidas por voluntad ciudadana. Tal situación cambia con la reforma del 81 que incorpora la oferta privada sin financiamiento público directo, alcanzando al día de hoy a 59 universidades, 43 institutos profesionales y 54 centros de formación técnica (Mineduc, 2016). A su vez, en Ecuador históricamente existían dos grandes grupos de instituciones: las universidades y las escuelas politécnicas, por una parte, y los institutos superiores técnicos y tecnológicos, por otra. En 1980, Ecuador tenía 15 instituciones estatales y cinco privadas. En los años noventa, se estableció un proyecto neoliberal que amparó la conformación de 46 universidades, de las cuales 36 eran privadas. Esta tendencia sólo se modificó en 2008 con la reforma a

¹ Con la aprobación de la nueva Constitución de la República y su implementación normativa y de política pública.



la educación superior promovida bajo la administración del presidente Rafael Correa (Minteguiaga *et al.*, 2013). Ambos procesos tuvieron una inspiración similar ideológicamente hablando y respondieron a la presión social por instaurar la gratuidad. No obstante, en Ecuador se propuso un cambio radical en 2008 mientras que en el caso chileno sólo se plantea a partir de un proyecto de reforma en 2016.

La cobertura en ambos países era relativamente baja durante la década de los ochenta. Entre 1980 y 2013 la cobertura bruta se incrementa en Chile desde el 8% al 46%, debido tanto al aumento en la oferta (principalmente aquella vinculada al sector privado), como a la disponibilidad de programas de crédito y becas (Espinoza, González-Fiegehen y Granda, 2015). Ecuador, en cambio, permaneció con niveles de cobertura en educación superior más bajos a 7% a inicios de los setenta (Levy, 1995); a 27% en 1978 (JUNAPLA, 1979) y alcanza el 40% hacia el año 2011 (CINDA, 2016). En ambos casos, la distribución de la matrícula no ha favorecido la apropiación de los beneficios de la educación superior para todos los grupos con igualdad de oportunidades; por el contrario, se ha concentrado en aquellos grupos con mayor nivel socioeconómico. En efecto, para el quintil más rico, el 69% y el 63% de los jóvenes de Chile y Ecuador, respectivamente, estaba matriculado en la educación superior en 2014 (CINDA, 2016). Ciertamente, el crecimiento de la cobertura observado en ambos países en las últimas décadas se explica principalmente por los procesos de privatización de la oferta impulsados por los gobiernos de la época y amparados por las políticas propiciadas por el Banco Mundial.

En lo que concierne al régimen de financiamiento institucional del nivel terciario, se constata que en el caso de Chile a partir de los ochenta se aplicó un esquema que impulsó el desarrollo del sector privado, el autofinanciamiento institucional basado en los aportes familiares y que operaba bajo la lógica del libre mercado (oferta y demanda) (Donoso, 2005).

La inconformidad respecto a este modelo generó un movimiento estudiantil masivo y prolongado que gatilló las condiciones para iniciar una mayor intervención del Estado (Espinoza *et al.*, 2016d).

En el caso ecuatoriano, un modelo similar se implementó durante los años noventa, el cual a fines de dicha década hizo crisis paralizando el sistema de pagos y dando origen a una política de mayor intervención del Estado (Pacheco, 2013). Ecuador logró romper con la lógica del Estado subsidiario a partir de 2008, momento en que se inicia el proceso de recuperación de lo público y la educación superior se transforma en un sector emblemático de esta consigna (Asamblea Constituyente, 2008). Hasta 2017, el gobierno de Rafael Correa que impulsó este proceso, lo mantiene y Ecuador tiene totalmente implementada la gratuidad en la educación pública, y continua con la reforma para el fortalecimiento de la calidad institucional y con la regulación del sistema, para que se alinee con el desarrollo y con los intereses de la sociedad (Ramírez, 2016).

Chile continúa debatiendo su propuesta de ley e implementando la reforma por la vía de decretos y glosas presupuestarias, y en espera de una decisión, que posibilite la transformación real del sistema conforme a lo consignado en el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. En este contexto histórico, se desarrolla el análisis en este artículo que tiene por objetivo visualizar los avances y desafíos asociables a los procesos de reforma a la educación superior impulsados en Chile y Ecuador en la última década, tanto en lo que respecta al acceso al sistema como al régimen de financiamiento.

El artículo se estructuró en seis apartados. Tras una breve introducción se presenta el marco teórico que guía el estudio. A continuación, se esboza el diseño metodológico que guió la investigación. Acto seguido se analizan las estrategias desarrolladas por los gobiernos para llevar adelante las reformas, sus alcances y las dificultades que han enfrentado durante la implementación. En último término,

se discuten los desafíos que emergen para consolidar las reformas y las conclusiones que derivan del estudio.

Marco Teórico

Tanto la naturaleza como las metas perseguidas por toda reforma educacional son percibidas de distintas maneras. En efecto, la visión que se tiene de uno y otro aspecto está asociada, fundamentalmente, a la tradición filosófico-teórica a la cual pertenezcan los expertos. Los teóricos críticos, por ejemplo, concuerdan en que las políticas educativas y los movimientos orientados a promover reformas educacionales tienen sus orígenes en las cambiantes exigencias y las estructuras de la economía que sirven los intereses de la clase capitalista dominante que, de paso, controla y racionaliza el desarrollo de nuevas habilidades y actitudes requeridas por la economía de libre mercado para su fuerza laboral. Bajo ese escenario, las reformas educacionales emergen ya sea de los esfuerzos de la gente por hacer algo innovador o de los conflictos de clase generados por el modo capitalista de producción. Mientras la educación ha traído beneficios tangibles aunque limitados a la clase trabajadora, la reforma educacional ha jugado históricamente el rol, no de un complemento a la reforma económica, sino de un sustituto para ésta (Bowles *et al.*, 1976; Carnoy *et al.*, 1976; Machingambi, 2014).

Desde la perspectiva de la teoría crítica, se ha planteado igualmente que las iniciativas relativas a políticas educativas y reformas educacionales deben ser entendidas como procesos de luchas ideológicas y sociales que se manifiestan en un contexto social, político y económico determinado (Apple, 1986, 1988; Bowles, 2012; Carnoy *et al.*, 1990; Ball, 1994; Popkewitz *et al.*, 1999; Klees, 2008; Prieto, 2014). Estas luchas pueden ocurrir en el contexto de dinámicas contradictorias dentro de la economía, el Estado y la educación tanto en el nivel local, nacional como mundial (Ginsburg, 1991; Wallerstein, 1975; Braslavsky *et al.*, 2006; Earnest *et al.*, 2006). El Estado

a menudo define sus iniciativas de política en el lenguaje retórico de la reforma como la única respuesta plausible a tales cambios. Como consecuencia de lo anterior, el concepto “reforma” ha llegado a ser una de las nociones más usadas en el vocabulario de la política educacional liderada por los funcionalistas y positivistas (Diem *et al.*, 2014; 2015; Taylor *et al.*, 1997; Wise, 1984).

Los seguidores de la teoría crítica también argumentan que la retórica y acción de la reforma educacional están relacionadas con la crisis económica nacional y global y/o la crisis de legitimación del estado (Ginsburg, 1991; Ginsburg *et al.*, 1990; Habermas, 1975; Klees, 2008). En tal escenario, los cambios significativos en educación tienen lugar sólo como consecuencia de los cambios en las relaciones sociales, económicas y políticas, en general, lo que caracteriza una sociedad organizada con una ideología y una forma de gobierno particular. En cualquier sociedad, el sistema educacional siempre será un vehículo mayor para la transmisión de la cultura dominante y la preservación del *status quo* (Apple, 1986; Bourdieu, 2008; Bowles *et al.*, 1976; Ball, 1994; Bowles, 2012; Carnoy *et al.*, 1976; 1990; Giroux, 1983a, 1983b). Las “reformas” tendrán lugar cuando ellas sean vistas por las élites económicas y políticas como defendiendo o mejorando sus intereses con respecto a los grupos menos privilegiados de la sociedad (Carnoy *et al.*, 1976). Además, las “reformas” serán promovidas cuando los movimientos sociales (no originados desde las élites) presionen a los gobiernos y partidos políticos para tomar en cuenta —al menos parcialmente— sus demandas.

Se ha llegado a sostener, asimismo, que mientras la reforma educacional parece involucrar cambio, en rigor ésta puede servir como un tipo de ritual que provee una poderosa forma de legitimación simbólica, dando la apariencia de una transformación científicamente controlada que encubre los actuales modos en los cuales el *status quo* es reproducido (Machingambi, 2014; Popkewitz, 1982, 1988; Ross *et al.*,



2007; Vásquez, 2015). Consecuentemente, se tiende a confundir los alcances del concepto “reforma” asimilándolos con los alcances del concepto “cambio” o “transformación”. En esa línea, Popkewitz (1988), por ejemplo, llama la atención respecto a la diferencia conceptual existente entre los conceptos de “reforma” y “cambio”. Él define “cambio” como un proceso que involucra enfrentamiento continuo de tradiciones, condiciones materiales y culturales acerca de cómo la gente actúa para sostener y generar sus mundos sociales. El concepto “reforma”, en cambio, representa una noción normativa que intenta “legitimar las relaciones de poder en curso al interior de las escuelas [instituciones educativas] de manera que dichas relaciones parezcan beneficiar a todos en lugar de sólo a unos pocos” (Popkewitz, 1988: 82).

Otros seguidores de la teoría crítica sugieren que las reformas educativas van orientadas principalmente en la dirección de lograr mayor eficiencia en el sistema educacional en relación con algunos resultados específicos considerados relevantes para el desarrollo económico (Carnoy *et al.*, 1986; Ross *et al.*, 2007). En efecto, las reformas educativas con frecuencia son diseñadas con el propósito de lograr eficiencia, lo cual “encubre no sólo una reducción de la calidad de la educación ofrecida, sino que además intenta incrementar los niveles de productividad en educación, particularmente en el sector público” (Welch, 1998: 158).

Las reformas educativas han sido analizadas, recurrentemente, en situaciones de cambio de los sistemas educativos con relación a los siguientes aspectos: a) número de estudiantes, profesores, administradores y edificios; b) objetivos; c) diseño de políticas; d) procesos de elaboración de presupuestos y de financiamiento; e) nivel de financiamiento; f) organización del sistema; g) currículo; h) procesos pedagógicos, e i) criterios de selección, evaluación y promoción para estudiantes, académicos y administrativos (Espinoza, 2010; Ginsburg *et al.*, 1990; Sack,

1981; Zajda *et al.*, 2010). En este sentido, los científicos sociales ven o evalúan de diferentes maneras el éxito de las reformas educativas. Los cultores de la teoría crítica, por ejemplo, creen que una de las principales metas que deberían ser logradas por las reformas educativas es eliminar desigualdades sociales al interior de los sistemas educativos y la sociedad, en términos de raza, género y clases sociales, lo cual implica evitar el acceso diferenciado al sistema educativo y garantizar que los estudiantes económicamente desventajados puedan acceder al sistema de modo que ellos puedan competir bajo similares condiciones con estudiantes de otros grupos socioeconómicos (Bowles *et al.*, 1976; Bowles, 2012; Carnoy *et al.*, 1976). Consecuentemente, los representantes de la teoría crítica estiman que la justicia social y la equidad representan aspectos claves al momento de evaluar cualquier tipo de reforma educativa.

Quienes adoptan la teoría crítica igualmente enfatizan que el éxito de una reforma educativa está asociado a diferentes factores, incluyendo la provisión de igualdad de oportunidades educativas, el acceso a recursos de todo tipo, y entornos apropiados. Estas condiciones son indispensables para lograr una reforma exitosa; de otro modo no es posible tener una reforma educativa que se oriente a lograr una sociedad más justa e igualitaria que satisfaga las necesidades de todos los grupos sociales. En concordancia con este argumento, se ha llegado a concluir que la reforma educativa llegaría a ser exitosa si elimina el “privilegio educativo” y el “elitismo” y crea una sociedad más igualitaria (Apple, 1986, 1988, 2013; Klees, 2008; Paulston, 1977, 1983).

Los cultores de la teoría crítica piensan que el fracaso, dadas las funciones explícitas e implícitas de una reforma educativa, es consecuencia directa de los problemas latentes en las sociedades capitalistas, donde las desigualdades sociales y las relaciones sociales de producción han sido reproducidas en el transcurso del tiempo. Todavía más, algunos

académicos creen que las reformas recurrentes rara vez transforman instituciones educacionales, debido a que las élites nunca las planean ni menos las ejecutan para tales propósitos. Bajo ese supuesto, se ha argumentado que existen al menos cuatro factores relevantes que permiten explicar por qué la retórica y la acción de la reforma educacional con frecuencia no son completamente logradas: a) insuficiente compromiso para producir cambios por parte de las élites económicas locales y los grupos de poder fuera del país que, en última instancia, buscan legitimar su poder político (Campbell, 1982; Altbach, 1982); b) restricciones de financiamiento debido a sociedades y Estados que están siendo afectados por crisis económicas y fiscales; c) oposición o resistencia de actores sociales, tales como educadores y padres, para cambiar el rumbo de las iniciativas promovidas por las élites (Ginsburg, 1991) y d) subordinación de las reformas a evaluaciones estandarizadas que no consideran las complejidades asociadas a los procesos de enseñanza y aprendizaje, y al uso de metodologías activo participativas (Cuban, 1988, 1990; Mathison *et al.*, 2008).

Toda reforma educativa se sustenta sobre distintas concepciones del Estado, destacando entre otras al menos tres. El *Estado centralista* que planifica, ejecuta y evalúa. Asume que el bien social está por sobre cualquier bien individual. Todos los ciudadanos son considerados como iguales y por tanto tienen los mismos derechos y deberes. El Estado es predominantemente dueño de los medios de producción. El *Estado benefactor* que garantiza el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción a que la implementación de las acciones y planes pueda ser realizada tanto a través de entidades públicas como privadas bajo una normativa que resguarda el bien común. En este modelo de Estado también se destina una proporción significativa del gasto público para cubrir las demandas sociales básicas. El *Estado subsidiario* que es concebido como un órgano de

apoyo que interviene sólo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir. En esta perspectiva, el *“laissez faire del Estado”* constituye uno de los pilares fundamentales en su funcionamiento (Espinoza *et al.*, 2016b).

Metodología

Para el análisis de las reformas y las políticas educativas que sustentan dichas transformaciones se apela metodológicamente al enfoque de la educación comparada. La investigación comparada analiza procesos similares, tales como intervenciones, resultados, procesos y temas entre países y utiliza una metodología y recolección de datos similares (Carnoy, 2006). Una revisión detallada de la producción académica referida a estudios comparados en América Latina permite concluir que las temáticas que han aglutinado mayor atención son: estudios globales y regionales en perspectiva comparada, estudios comparados nacionales. En un grado menor, aparecen los estudios relativos a las reformas educativas, sus implicancias y desafíos para los gobiernos e instituciones, así como también los estudios enfocados en los efectos de las reformas a nivel de instituciones, actores y grupos.

Aun cuando hasta mediados de la década pasada los estudios comparados se encontraban casi ausentes en América Latina, las reformas impulsadas en los sistemas educativos en las décadas de 1990 y 2000 han incidido en una mayor preocupación de parte de los investigadores para conducir estudios comparados en la región (Fernández *et al.*, 2005). En esta perspectiva, el impacto de las reformas, sus implicancias y los desafíos que ellas conllevan para los gobiernos han provocado mayor atención y dedicación por parte de los comparativistas (Acosta, 2011; Ruiz 2011). Tanto es así que en los últimos años se han creado diversas sociedades nacionales de educación comparada en América Latina, incluyendo aquellas fundadas en Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela (Gorostiaga *et al.*, 2018). Tampoco puede



ignorarse el rol que han desempeñado algunas agencias internacionales en el desarrollo de estudios comparados, destacando en este sentido la labor del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO y la Organización de Estados Iberoamericanos (Acosta *et al.*, 2017).

En el plano metodológico, el estudio recurre a fuentes secundarias, tales como, documentación normativa (leyes, proyectos de ley y decretos, entre otros), informes técnicos, literatura especializada y bases de datos (de ministerios y agencias nacionales e internacionales, incluyendo OCDE y UNESCO). A partir del análisis comparado de ambas experiencias se busca, en último término, establecer la existencia o prevalencia de patrones comunes o diferenciadores. Para ello, siguiendo a Novoa (2001), se recurrirá al análisis de contenidos de toda la documentación antes referida, por una parte, y también se hará uso de estadísticas descriptivas relativas al acceso y cobertura del sistema y al régimen de financiamiento. En este último caso, se asume que los indicadores han sido construidos por los gobiernos en los distintos países de la región bajo una misma metodología y con el mismo significado (Ruiz, 2011).

La implementación de las reformas: alcances y dificultades

Cabe recordar que la implementación de las reformas en Chile y Ecuador se encuentra en distintos momentos de desarrollo. En el caso chileno, a partir de 2016 se han llevado a cabo algunas iniciativas que están alineadas con el proyecto de ley (aprobado en el parlamento en enero de 2018 y a la espera de ser ratificado por el Tribunal Constitucional para transformarse en ley) que pretende reformar integralmente el sistema de educación superior. En cambio, en Ecuador, a partir de 2008 se comenzó a implementar una reforma estructural al sistema terciario que compromete los distintos componentes.

En el caso chileno sólo se ha implementado lo referido a la gratuidad, y bajo las leyes anuales del presupuesto fiscal, estando aún el proyecto de ley de educación superior en el congreso. En cambio, en el caso de Ecuador la legislación que transformó el sistema de educación superior data de 2008, sustentada en una reforma constitucional y posteriores normas que avalan la implementación.

Acceso y cobertura

En ambos países se ha instaurado la demanda social por la educación como un derecho, y se ha revalorizado la educación pública que otrora fuera muy criticada, en el marco de un proceso de auge del libre mercado y la privatización. En este marco, complementando el proyecto de reforma, en Chile se crearon en 2016 —vía decreto presidencial— dos nuevas universidades estatales y 15 centros de formación técnica estatales para disponer de una oferta en todas las regiones del país. Junto con ello, se crearon las figuras del administrador provisional y el administrador de cierre de instituciones con el propósito de asegurar la continuidad del proyecto institucional en caso de ser necesario y resguardar la continuidad de estudios de sus alumnos. En Ecuador, en cambio, la reforma llevó al cierre de 15 universidades de baja calidad entre 2008 y 2012, luego de dos procesos de evaluación enfocados en parámetros de calidad del entorno y resultados de aprendizaje de las instituciones (González-Fiegehen, 2013). Esta decisión marcó un hito y envió al sistema una señal de cero tolerancia a la falta de calidad y a las irregularidades que pudieren estar aconteciendo en las instituciones de educación superior (IES). Esto permitió la recuperación del rol regulador del Estado en materia de calidad. Adicionalmente, la norma estableció una moratoria para la creación de nuevas IES, con excepción de cuatro nuevas universidades públicas que desde 2014 se encuentran en funcionamiento. Si bien en ambos países se ha producido el cierre de algunas instituciones por incumplimiento de estándares

de calidad, el sistema ha continuado creciendo, pero con distintos ritmos.

Tanto en Chile como en Ecuador las reformas han estado impulsando una educación pública de calidad, y la gratuidad universal, con matices por cierto, con el objeto de garantizar igualdad de oportunidades en el acceso al sistema terciario a todos los jóvenes que cuenten con los méritos apropiados. En Chile, el proyecto de reforma abre la gratuidad, además del sector público, incorporó a algunas instituciones privadas, siempre que ellas cuenten con cuatro años de acreditación y declaren ser sin fines de lucro (Bachelet, 2016). En cambio, en Ecuador la gratuidad aplica únicamente para el caso de los estudiantes que se matriculan en las instituciones del sector público. En ambos escenarios se apela a un sistema único de admisión, pero en el caso de Ecuador este recién se implementó en 2012, bajo una concepción más explícita del paso entre educación media y superior como un proceso de transición. El Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) (LOES, 2010) se implanta bajo la política de garantizar un proceso democrático e incluyente en el acceso al sistema de educación superior. Este sistema se basa en un examen nacional para la educación superior (ENES), cuyo resultado era el primer paso para la postulación seguida de otra prueba que facilitaba el ingreso directo o daba paso al curso de nivelación de conocimientos (Araujo, 2016). A partir del 2017, se introducen dos cambios importantes: ENES es unificado con la prueba Ser Bachiller² y además en la decisión de admisión pasa a tener un peso importante otra prueba que cada universidad implementa de forma electiva. En contraste, las universidades privadas tienen autonomía para establecer sus propios mecanismos de admisión o no implementar ninguno.

Con la implementación del régimen de gratuidad en Chile se mantienen las tendencias de incremento de la matrícula. En efecto, crece la matrícula en aquellas universidades que tienen gratuidad, pero este crecimiento está acotado por las limitaciones de los cupos de gratuidad disponibles (Espinoza, González-Fiegehen y Granda, 2016b). En el caso ecuatoriano se logró incrementar la matrícula en las instituciones públicas entre 2008 y 2011, aunque ésta tendió a decrecer en años más recientes volviendo casi a los niveles prereforma (ver tabla 1). Estas variaciones de matrícula en el caso de Ecuador podrían estar asociadas a la entrada en vigencia de la gratuidad en el 2008, y a la implantación del SNNA en el 2012, así como también a la variación que ha experimentado la plataforma institucional.

Como se observa en la tabla 1, a partir de 2007 y hasta 2015, en Chile se incrementa anualmente la matrícula total del pregrado, pero después de 2016 tiende a estancarse, lo que implicaría que la demanda estaría alcanzado su punto de saturación tras 35 años de crecimiento ininterrumpido. Por su parte, en Ecuador en el periodo 2007-2015 se produce un aumento significativo de la matrícula total en el sistema terciario que se explica principalmente por la matrícula canalizada por las universidades privadas y cofinanciadas.

En el caso chileno, según el informe de la OCDE de 2015, solo el 16% de los estudiantes de nivel terciario ingresan a instituciones públicas. Dicho fenómeno se explica por el exacerbado proceso de privatización que ha experimentado la oferta del sistema chileno desde 1981 a la fecha. Esto contrasta significativamente con la realidad observable en Ecuador, donde el 74% de la oferta académica era provista por universidades financiadas por el Estado en 2007, tasa que se reduciría al 58% en 2015. Pese a esa reducción, las universidades públicas mantienen

² Ser Bachiller es la prueba que rinden estudiantes que finalizan el bachillerato, y mide si los estudiantes alcanzan los estándares nacionales. Desde 2017, fue unificada con el ENES, de manera que esta prueba permite la graduación de bachillerato y el ingreso a la universidad.



el predominio de la matrícula a nivel de sistema, aunque ya comienzan a evidenciar una pérdida importante (ver tabla 1).

Ahora bien, al comparar la cobertura bruta en educación superior en Chile y Ecuador en los últimos años, se constata que ha habido cambios importantes en el caso chileno, pasando del 20% al 88% en el periodo 1991-2016, mientras que en Ecuador la cobertura se ha duplicado pasando del 20% al 45% en el mismo lapso. Resulta sintomático verificar que la entrada en vigencia del régimen de gratuidad no implicó en lo inmediato un aumento significativo en la cobertura en el caso ecuatoriano. Por el contrario, ella tiende a estancarse entre 2008 y 2013 y luego experimenta un aumento importante entre 2015 y 2016 (ver gráfico 1).

En los últimos años la composición del estudiantado ha sufrido cambios importantes. En ambos países, ha crecido el porcentaje de estudiantes en quintiles de ingresos bajos (Q1 y Q2) que accedieron a la educación

superior, aunque en Chile más que en Ecuador, pasando de 18.6 en 2000 a 57.9% en 2013. En Ecuador este porcentaje se incrementó de 14.5 a 19.6% en el mismo periodo. Esto se muestra en la tabla 2.

La implementación de la gratuidad de los estudios terciarios en Chile y Ecuador ha tenido un impacto importante en la población más vulnerable de ambos países. Si bien en Chile el proceso todavía no completa dos años, ya se aprecia como éste ha ido modificando el panorama de los estudiantes que asisten al nivel postsecundario. En los dos años de implementación la población beneficiaria ya alcanza alrededor de 250 000 estudiantes (pertenecientes a los cinco primeros deciles de ingresos), cifra que representa alrededor del 20% del total de la matrícula de pregrado.³ En Ecuador, en cambio, se aprecia que el universo de beneficiarios de la gratuidad se ha mantenido prácticamente constante entre los años 2008 y 2016 (alrededor de 340 000 educandos) (ver tabla 3).

Tabla 1. Matrícula total de pregrado en IES según tipo de institución (2007-2016)

País	Tipo de Institución	Año		
		2007	2015	2016
Chile	Universidades CRUCH*	265 685	304 577	312 855
	Universidades privadas	239 747	341 391	342 237
	Institutos Profesionales	156 126	373 171	380 988
	Centros de Formación Técnica	86 847	146 515	141 711
	Total	748 405	1 165 654	1 178 437
Ecuador	Universidades públicas	310 137	344 292	343 667
	Universidades privadas y cofinanciadas	110 391	242 084	250 439
	Institutos Superiores	34 000**	83 061	ND
	Total	454 528	669 437	594 106

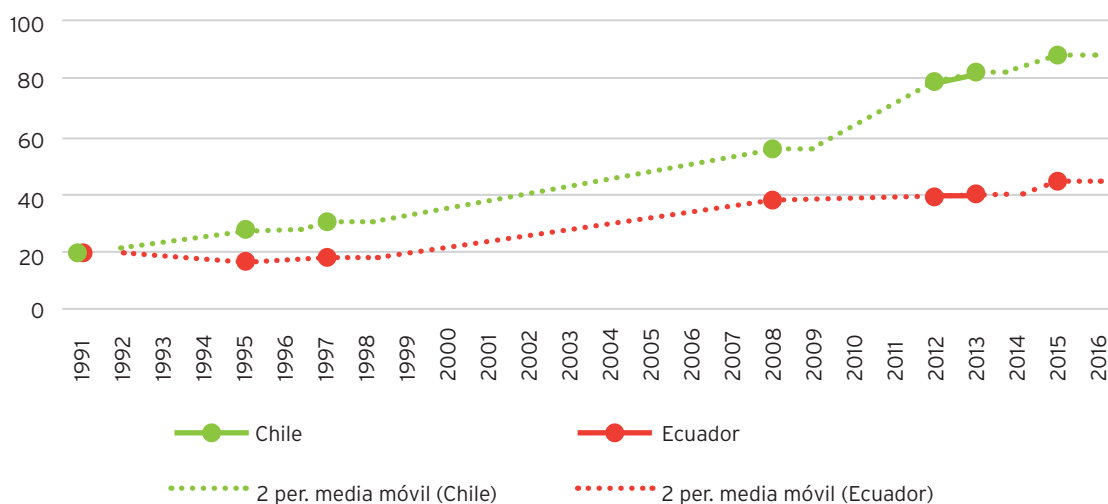
Fuente: Chile: Mineduc (2016); Ecuador: Datos 2007 extractados de CONESUP (2008).

* CRUCH: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas

** Valor aproximado. Datos 2015, calculados a partir de información provista en SENSESCyT (2017).

³ Se estima que para 2019 el número de beneficiarios podría alcanzar a los 600 000 estudiantes (seis primeros deciles).

Gráfica 1. Cobertura bruta en educación superior en Chile y Ecuador (1991-2016)



Fuente: UNESCO, Institute for Statistics (2017).

Tabla 2. Porcentaje de población de estudiantes universitarios (18-24 años) por quintil de ingresos

País	Antes (circa 2000)				Después (circa 2013)			
	Q1	Q2	Q4	Q5	Q1	Q2	Q4	Q5
Chile	7.0	11.6	30.9	51.9	27.4	30.5	40.8	57.5
Ecuador	5.5	9.0	24.9	46.3	7.0	12.6	25.1	36.6

Fuente: Chile: Encuesta CASEN 2000 y 2013. Ecuador: Ferreyra et al., 2017.



Tabla 3. Número de estudiantes beneficiados con la gratuidad según tipo de institución de educación superior (2008-2017)

País	Tipo de Institución	Año		
		2008	2016	2017
Chile	Universidades CRUCH	0	106 945	31 257
	Universidades privadas	0	18 447	8 070
	Institutos Profesionales	0	0	36 328
	Centros de Formación Técnica	0	0	19 216
	Total beneficiarios	0	125 392	94 871* (Primera etapa Febrero)*
		2012	2015	2016
Ecuador	Universidades estatales	343 376	340 995	ND
	Universidades privadas cofinanciadas y autofinanciadas ⁴	ND	ND	ND
	Total beneficiarios	343 376	340 995	ND

Fuente: Chile: Guzmán et al. (2017); Guzmán (2016). Ecuador: Calculado a partir de información provista por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT, 2017).

* Considera asignación sólo de primera etapa. En la actualidad se está desarrollando la asignación en una segunda etapa. Al cabo del segundo año de implementación se espera haber beneficiado a alrededor de 250 000 estudiantes de los cinco primeros deciles.

Financiamiento

Convencionalmente se acepta que el Estado debiera ejercer, al menos, cuatro “funciones” en relación con el sistema de educación superior: a) normativa, b) financiera, c) gestiona del conocimiento y de la cultura, y d) supervisora y reguladora. Por otra parte, se pueden considerar cinco “criterios de desempeño” para la intervención con los cuales debiera operar el Estado con relación a las funciones antes descritas: el desarrollo económico social del país; la calidad; la equidad; la eficiencia, y la ética e integridad. A su vez, el financiamiento institucional y la gratuidad de los estudios debieran analizarse en el contexto de una concepción de la educación como bien público y como un mecanismo de promoción de equidad y movilidad social (Espinoza, González-Fiegehen y Granda, 2016c).

Las modalidades de financiamiento para la educación superior que existen en la actualidad en el mundo son bastante diversas y flexibles. En general, se suelen clasificar en aquellas que entregan educación superior financiada por el Estado (gratuita para los alumnos), por los beneficiarios y una combinación de ambas. La OCDE (2008) identifica cuatro modelos de financiamiento de la educación superior a nivel de pregrado en función a dos criterios: el monto de los aranceles (altos o bajos) y el nivel de desarrollo de los sistemas de apoyo estudiantil (bien desarrollados y poco desarrollados). Los modelos en cuestión son: a) países sin cobro de aranceles o con aranceles muy bajos, que cuentan con generosos sistemas públicos de apoyo estudiantil (como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia); b) países con altos aranceles y

⁴ Existe un número reducido de estudiantes que pueden acceder a gratuidad, parcial o total, en las IES particulares, autofinanciadas o cofinanciadas. Esto es con un descuento del 25% al 100% del valor de su colegiatura. Sin embargo, no existe información precisa del número de beneficiarios.

sistemas de apoyo estudiantil bien desarrollados (como Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos); c) países con altos aranceles, pero con sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Chile, Japón y Corea); y d) países con bajos aranceles y sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Austria, Bélgica, Francia, Italia, Polonia, Portugal, Suiza, España y México).

Por su parte, Paredes (2014) generó una tipología que consigna cuatro categorías para financiar los estudios terciarios: pago de aranceles por adelantado, pago de aranceles diferidos, aranceles nominales o gratuidad, y aranceles diferenciados por la calidad de los estudiantes que ingresan al sistema postsecundario (*dual track*).

Sobre la base de las tipologías y modalidades de financiamiento de los estudios terciarios antes mencionados es posible elaborar una tabla en que se consideran, por una parte, los proveedores de recursos (vale decir, el Estado, los beneficiarios y provisión mixta) y, por otra, distintas modalidades para financiar los estudios, a saber: financiamiento completo por parte del Estado mediante la gratuidad; auto financiamiento de los estudios por parte de los alumnos, y el financiamiento mixto que considera becas, créditos bancarios y universitarios, u otras formas subsidiadas por el Estado. Se constata que en la mayoría de los países en el mundo co-existen diferentes modalidades de financiamiento de los estudios para distintos tipos de instituciones (estatales, públicas y privadas) (Espinoza, González-Fiegehen y Granda, 2016b).

En lo que respecta al financiamiento, en ambos casos se está transitando desde un modelo basado en las reglas del libre mercado hacia un modelo más progresista que vela por una mayor equidad en el acceso, la permanencia, el desempeño y los resultados de sus estudiantes, independiente de sus condiciones

de origen. Con anterioridad a la puesta en marcha de la reforma, en Chile los estudiantes de todas las instituciones debían pagar por sus estudios, ya sea con sus propios recursos o con créditos o becas. En el nuevo escenario reformista, la gratuidad en la educación superior en ambos países es concebida como un derecho social, asumiendo que la educación es un bien público y no un bien de consumo.

Cabe mencionar que en Chile el régimen de gratuidad ha sido implementado por la vía de las glosas presupuestarias y con antelación a la promulgación del proyecto de ley de reforma que se discute actualmente en el congreso (González *et al.*, 2016). Dicho proyecto sostiene que a mediano plazo toda la educación superior pública y la privada (que no lucre y cumpla con los estándares exigidos) será gratuita (Bachelet, 2016). Para financiar parcialmente la gratuidad se llevó a cabo una reforma tributaria en 2015 que pretende en un plazo de cinco años (es decir, a contar de 2019) recaudar U\$8 200 millones anuales (Espinoza, González-Fiegehen y Granda, 2014).

En el caso ecuatoriano, dicho régimen se haya acotado sólo a las entidades públicas. Antes de octubre de 2008, momento en que se aprueba legalmente la gratuidad de la educación pública hasta el nivel terciario o pregrado, las instituciones de educación superior públicas establecían las tasas y colegiatura que percibían, adicional a la asignación recibida del Estado, lo que limitaba relativamente el acceso de estudiantes por capacidad de pago (Ramírez, 2010). Debido a la gratuidad, automáticamente los estudiantes dejan de realizar pagos a las instituciones y el Estado las compensa por los recursos que dejan de percibir. La asignación presupuestaria corresponde al FOPEDEUPO,⁵ un fondo creado en 1996 y cuya asignación está predefinida.

⁵ El FOPEDEUPO (Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico), creado por Ley especial en 1996, se financia con asignaciones establecidas por el Ministerio de Finanzas, diferentes porcentajes de las recaudaciones correspondientes al Impuesto a la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a la Renta Petrolera, los impuestos a los consumos especiales, el 1% del ingreso corriente neto del Presupuesto del Gobierno Central, que se asigna específicamente para el fomento de la investigación científica y tecnológica y el 5% del impuesto a la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos.



En el marco de la implementación de la reforma ecuatoriana, se establece en 2013 un nuevo modelo de distribución de recursos públicos en función del desempeño de las instituciones y el cumplimiento de la política pública, cambiándose sustancialmente los criterios de asignación de recursos estatales, pasando a un modelo inercial y basado en los insumos (estudiantes, profesores, criterio de “necesidad”) y no en los resultados académicos, por ejemplo, la calidad de la educación impartida, la productividad de la investigación, entre otros (Ballas, 2016).

Esta transformación no se plantea en el caso chileno, donde los fondos se seguirían asignando con criterios históricos (Contraloría General de la República, 2014), esto es, sobre la base del prestigio y la capacidad de negociación con la clase política. Además de mantener la distribución de los recursos fiscales históricos en el plano del financiamiento institucional, en la propuesta de reforma chilena se plantea cambiar la actual distribución del aporte fiscal directo que se otorga a las universidades del CRUCH, ampliándolo a otras universidades privadas que cumplen con determinados estándares de calidad (Bachelet, 2016). Con ello, contradictoriamente a lo que se menciona a nivel de discurso, no se beneficia de manera preferencial a las universidades estatales. Complementariamente, la distribución de estos fondos se haría mediante la modalidad de convenios de desempeño, lo que implica formular proyectos en ciertas líneas prioritarias definidas por el Ministerio de Educación. Sin embargo estas intenciones, plasmadas en el articulado del proyecto de ley, que no hacen otra cosa sino perpetuar las bases del régimen de financiamiento instaurado en 1981 al amparo de la política económica neoliberal, están aún por discutirse en el congreso.

En el caso ecuatoriano, algunas universidades particulares denominadas cofinanciadas reciben recursos del Estado; esta definición se ha mantenido luego de la reforma, aunque se han establecido algunas normas para el cobro de aranceles (CES, 2015)

y se ha incentivado el cumplimiento en objetivos de política en cuanto a entrega de becas para minorías, así como algunos criterios de calidad que son requeridos. La mayor parte del financiamiento estatal ha estado dirigido a instituciones públicas, intentando reforzar la asociación de lo público con buena calidad y al cumplimiento de la política en términos de equidad en el acceso.

Las cifras relativas al gasto total en educación superior público y privado como proporción del PIB según tipo de gasto dejan entrever que ha habido un aumento en ambos países en el periodo 2008-2014. No obstante, mientras en Ecuador se ha producido un crecimiento significativo en el gasto público en educación superior (pasando del 0.3 al 2.1%), en Chile ha habido un aumento en ambos sectores, pero siempre con un amplio predominio del gasto privado (ver tabla 4). Se espera que esa tendencia se revierta paulatinamente con la implementación del régimen de gratuidad. La situación observada en Chile es contraria a la que poseen en promedio los países OCDE (organización de la cual Chile es miembro), en los que el gasto público asciende al 70% y el gasto privado al 30% del gasto total en educación superior.

De igual manera, si el análisis se circunscribe al gasto público en educación superior como porcentaje del PIB, se corrobora que en Ecuador entre 2009 y 2015 se ha producido un aumento progresivo del gasto. En Chile, en cambio, si bien también se observa un incremento del gasto público en el periodo ya aludido, éste se mantiene muy por debajo del observado en Ecuador (ver tabla 5). Está por verse de que manera las acciones que ha venido impulsando el gobierno de Michelle Bachelet, y particularmente la instalación del régimen de gratuidad, contribuirá a incrementar dicho gasto y a nivelar el gasto del sector público con aquel del sector privado.

En ambos países, como consecuencia de la instauración del régimen de gratuidad, se han abierto mayores posibilidades de acceso a la educación superior para sectores de menores ingresos, con todo

lo que ello implica en términos de movilidad social. En el caso chileno, tras casi dos años de implementación de la gratuidad, alrededor del 18% de la matrícula total del sistema terciario se ha visto beneficiada; en Ecuador, la población matriculada que ha logrado acceder a la gratuidad en los últimos años bordea el 63%. Mientras en Chile la gratuidad

no ha implicado un incremento notorio de la cobertura dado que está regulada, en Ecuador, a pesar del esfuerzo por incrementar la oferta académica pública, tampoco ha habido aumentos significativos de cobertura, sino un cambio en la composición del estudiantado y una reducción en el gasto privado en educación superior.

Tabla 4. Gasto total en educación superior en Chile y Ecuador según fuente pública y privada como % del PIB (2008 y 2014)

País	Alrededor 2008			2014		
	Gasto público en IES	Gasto privado en IES*	Gasto público y privado en IES	Gasto público en IES	Gasto privado en IES**	Gasto público y privado en IES
Chile	0.3	1.4	1.7	0.8	1.7	2.4
Ecuador	0.7	0.3	1.0	2.1	0.3	2.4

Fuente: Ecuador: Ballas (2016), con base a información entregada por el Ministerio de Finanzas; Gasto público en educación superior como porcentaje del PIB. Chile: OECD (2016).

* Estimado a partir de Encuesta Condiciones de Vida Ecuador, 2006. Considera el gasto en matrícula y colegiatura.

** Estimado a partir de Encuesta Condiciones de Vida Ecuador, 2014. Considera el gasto en matrícula y colegiatura.

Tabla 5. Gasto público en educación superior en Chile y Ecuador como % del PIB (2009-2015)

País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chile	0.66	0.93	0.89	0.97	1.17	1.18	1.26
Ecuador	1.31	1.61	1.58	1.60	1.62	2.12	2.16

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Institute for Statistics (2017).



En lo que respecta al gasto incurrido para financiar la gratuidad cabe sostener que en el caso de Ecuador los recursos que asigna el Estado a las universidades públicas permitieron garantizarla desde sus inicios, dado el nivel de matrícula existente y la bonanza relativa que enfrentó el país debido a los altos precios del barril de petróleo hasta 2015. En efecto, tal como sostiene Ballas (2016):

“si se multiplica el costo óptimo calculado para cada carrera por la matrícula 2014 se obtiene que el costo total de la gratuidad en las universidades y escuelas politécnicas públicas es de USD 587 millones, cifra muy por debajo de la asignación de USD 1.046 millones, correspondiente exclusivamente a funcionamiento, compensación de gratuidad y pre asignaciones; recursos que están destinados a financiar el gasto corriente de las instituciones, pues el costo de la gratuidad es significativamente inferior”.

Sin embargo, en los últimos años no se ha logrado incrementar el presupuesto destinado a las universidades públicas, a pesar de la creciente presión para que éstas amplíen los cupos. En Chile, a su vez, se calcula que la implementación del régimen de gratuidad de los estudios en el nivel terciario tuvo un costo para el erario público de US\$594 millones para 2016 (primer año de implementación), beneficiando a un total de 125 000 jóvenes de escasos recursos (deciles 1 al 5), mientras que para 2017 se estima que el gasto ascenderá a alrededor de US\$1 000 millones, beneficiando a un total de 250 000 estudiantes de los primeros 5 deciles de ingresos.⁶ Tanto en Chile como en Ecuador el gasto es equivalente si se considera el primer año de implementación de la gratuidad, pero en el caso chileno el gasto casi se duplica si se toma en consideración el segundo año de

implementación, lo que podría explicarse por la ampliación del beneficio a estudiantes que concurren a centros de formación técnica e institutos profesionales (Guzmán, 2016).

Los cambios en el régimen de financiamiento en ambos países, por su parte, han implicado un mayor esfuerzo por parte del Estado para entregar recursos fiscales a la educación superior. Aun cuando este proceso es aún incipiente en Chile, es de suponer que los niveles de gasto se incrementarán sustantivamente en los próximos años para llevar adelante la reforma y todo lo que ella supone. En el caso chileno, se prevé que habrá un incremento del gasto fiscal en educación superior con la consiguiente disminución del gasto privado que hoy afecta en especial a las familias de menores ingresos. A su vez, con el nuevo modelo de distribución de los recursos públicos implantado en Ecuador se esperaría que la política de gratuidad tenga un financiamiento sostenible en el futuro.

La tabla 6 que se ilustra a continuación resume los distintos aspectos e hitos referidos al acceso y al régimen de financiamiento que se han impulsado en la última década en Chile y Ecuador con ocasión de la implementación de los procesos reformistas en el sector terciario.

Desafíos para consolidar las reformas

Ciertamente, un aspecto crítico para la implementación de las reformas se relaciona con el respaldo político que requiere un proceso de cambio de esta envergadura (Ginsburg, 1991; Earnest *et al.*, 2006). En el caso chileno el tema es complejo dado que, por una parte, la coalición de gobierno no cuenta con el respaldo necesario para aprobar la reforma en los marcos que ella ha sido propuesta, y por otra, dentro de los partidos de gobierno existen posiciones encontradas y antagónicas que dificultan el avance

⁶ De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda, instaurar la gratuidad universal tal como la demandan los estudiantes tendría un costo aproximado de US\$2 800 millones.

Tabla 6. Los procesos de reforma de la educación superior en Chile y Ecuador: hitos referidos al acceso y el financiamiento

Componentes de análisis	Chile	Ecuador
Acceso	Admisión a la universidad En 1966 se cambió la prueba de bachillerato por una Prueba de Aptitud Académica (PAA) que pasó a ser obligatoria. En 2003 dicha prueba se cambió por la Prueba de Selección Universitaria (PSU). No obstante, algunas universidades privadas creadas a partir de la reforma de 1980 no la exigen.	Hasta 2012, en que se implementó por primera vez el SNNA de forma obligatoria para el sistema universitario público, cada institución tenía autonomía para decidir si establecía o no mecanismos para la admisión, y sus características.
	Nivelación Algunas universidades de manera excepcional ofrecen un programa propedéutico que prepara a los jóvenes de la secundaria para ingresar a la universidad. En 2014 se estableció el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE) financiado por el Estado. Se inicia en el 3er año de secundaria con un conjunto reducido de colegios. Es voluntario y beneficia a los postulantes de 29 de las 60 universidades. Además, la mayoría de las universidades tiene programas internos de apoyo y nivelación en los primeros años.	Para garantizar igualdad de oportunidades e integralidad entre el sistema medio y superior, se establece un curso de nivelación, para aquellos estudiantes que habiendo obtenido un cupo para ingresar a las universidades no estaban preparados para el ingreso directo.
	Cupos y oferta académica Ha crecido notablemente la oferta académica y matrícula universitaria, particularmente en el sector privado que en 2016 concentraba el 52% de la matrícula universitaria de pregrado.	Se crea presión para que las IES públicas incrementen su capacidad para recibir cada vez más estudiantes.
Financiamiento	Fuentes de financiamiento estatal El Estado entrega fondos basales a todas las universidades (públicas y privadas) creadas antes de la reforma de 1981 (actualmente son 27 de las 60). El 95% de la distribución de estos fondos es histórico y el resto se distribuye por desempeño. Además, se asignan fondos estatales concursables para investigación y convenios de desempeño donde participan todas las universidades. Además, el Estado financia los estudios por tres vías: gratuidad, becas y créditos bancarios. El gasto fiscal en ES se ha incrementado en los últimos años.	El Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), tiene asignaciones establecidas desde 1996. En 2013 se aprobó un mecanismo de redistribución determinado por la calidad institucional y no solamente por número de estudiantes. El gasto fiscal destinado a ES ha crecido en los últimos años.
	Gratuidad A partir de 2016 se instauró la gratuidad para el 50% de estudiantes de menores recursos. Todas las IES (públicas y privadas) con 4 años de acreditación y sin fines de lucro pueden optar de manera voluntaria a la gratuidad.	Implementada al 100% de colegiatura y tasas para todo el tercer nivel en IES públicas. Existe un organismo regulador que supervisa su cumplimiento y sanciona en caso de faltas.
	Mecanismos complementarios Se aprueba nueva Ley de Educación Superior considerando la educación como un derecho social, lo que daría marco legal definitivo a la gratuidad disminuyendo las becas y manteniendo los créditos bancarios.	En instituciones privadas, se establecen porcentajes mínimos de estudiantes con beca. Se afianza el sistema de crédito educativo ya existente (pero no llega a los niveles del sistema chileno).
	Desafíos actuales Incrementar gradualmente la gratuidad, particularmente, en las instituciones públicas.	Sostenibilidad de la gratuidad: se mantiene el derecho del estudiante, sin embargo, se pone mayor presión financiera a las instituciones del sistema al dejar de financiar directamente el Estado la gratuidad en el nivelatorio.



en el trabajo legislativo (Espinoza *et al.*, 2016a) situación que podría explicarse a partir de las teorías del conflicto (Paulston, 1983). En contraste, en Ecuador ha existido un mayor grado de consenso político, lo que ha dado mayor sustento y proyección al proceso reformista. La reforma del sector educación superior se origina en el gobierno y recibe aprobación de la sociedad civil, especialmente porque se ponen en evidencia irregularidades al interior de las instituciones que perjudican la calidad de los profesionales que éstas forman. Se habla de una estafa académica y se intenta recuperar el carácter de bien público de la educación, logrando generar una percepción positiva del proceso de reforma en buena parte de la población (Long, 2013).

En el ámbito de la institucionalidad, el estado actual de desarrollo de los sistemas de educación superior de Chile y Ecuador es distinto, debido al diferente estado de implementación de la ley y la reforma. En el caso chileno el primer desafío que debe enfrentarse en el corto plazo es la aprobación del proyecto de ley⁷ y luego establecer una planificación estratégica para su implementación. Los cambios contemplados en el plano de la institucionalidad a nivel de sistema implican un enorme incremento del personal técnico y administrativo para llevar adelante todas las tareas planificadas. Ello adquiere sentido en la lógica de un Estado con un rol más protagonista y activo. En Ecuador, a su vez, se observan avances más significativos y aunque en las normas se establece que en 2017 se debía cerrar la etapa de transición, se han ido postergando algunos plazos de implementación y generando algunos cambios de política, lo cual retrasa su funcionamiento pleno de acuerdo con el proyecto original.

El cambio de la institucionalidad que se plantea en ambos países, a propósito de las reformas impulsadas, y la concepción de la educación superior como

un bien público, conlleva una discusión de carácter más ideológico y a disputas y confrontaciones que muchas veces trascienden lo meramente educacional (Wallerstein, 1975; Braslavsky *et al.*, 2006). Ello, naturalmente, genera tensiones en el campo social y político. El nuevo rol del Estado en el sistema educativo y el esfuerzo por lograr un crecimiento más ordenado de la educación postsecundaria mediante la creación de nuevas orgánicas, produce tensiones en ciertos sectores (particularmente en el ámbito privado), los cuales ven estas transformaciones como un riesgo para la autonomía institucional, situación que se presenta en ambos países (Marginson, 2007).

Las instituciones de educación superior chilenas por su naturaleza y misión tienen distintas aspiraciones e intereses con demandas y requerimientos que son disímiles. Tanto así que las instituciones privadas lograron su inclusión en los beneficios de la gratuidad por la vía de resquicios legales (argumentando que la gratuidad debía estar dirigida los estudiantes y no a las instituciones) doblegando la voluntad del gobierno, lo que implicó un severo revés en su propuesta original y la consiguiente reducción de los recursos asignados a las instituciones del Estado (Espinoza, González-Fiegehen y Granda, 2016b). Asimismo, distintos actores (estudiantes, controladores, partidos políticos, ministros, etcétera) plantean posturas encontradas y difíciles de conciliar porque actúan como grupos corporativos defendiendo sus intereses particulares (Espinoza, González-Fiegehen y Granda, 2016a; *El Mostrador*, 2015). Tal situación se suma a las dificultades antes señaladas y complejiza el avance del proceso reformista. En el caso ecuatoriano este proceso posee tintes diferentes; el capital político del gobierno ha permitido sostener la política pública, aunque en los últimos periodos se evidencia un desgaste en algunos aspectos. La situación difiere un poco entre universidades públicas

⁷ El proyecto fue aprobado el 26 de enero de 2018 por el Congreso Nacional y en estos momentos se encuentra en manos del Tribunal Constitucional para su sanción final. Tras ello será Ley de la república.

y privadas. Aunque ambos grupos han estado reclamando por autonomía, tal como se manifiesta en el proceso de construcción de la Agenda 2035 de Educación Superior en Ecuador: “Hay amplio consenso en la necesidad de profundizar las reformas en aspectos claves como la práctica de la autonomía responsable” (ASESEC, 2016: 2), pero hay diferencias en los desafíos para cada grupo. Las entidades públicas enfrentan dificultades para la gestión de complejos procesos de compras públicas y contratación, mientras que las privadas reclaman exceso de burocracia en los procedimientos. Otro elemento que agudiza las tensiones es la exigencia de reinversión de los recursos generados por las instituciones privadas para su propio desarrollo, elemento que fue objeto de serios cuestionamientos desde el Consejo de Educación Superior, al establecer normas específicas para regular este tema en 2016.

El acceso centralizado a la educación superior en ambos países, por su parte, genera las dificultades propias de la administración de un sistema diverso para distintas áreas del conocimiento, para diferentes niveles formativos (universitario y no universitario) y para una población heterogénea. A ello se suman las características propias de los distintos controladores (Estado, fundaciones, corporaciones, empresas, *holdings*, etcétera). Tanto en Chile como en Ecuador ha habido esfuerzos del Estado para promover la articulación entre niveles formativos (por ejemplo, desde la educación técnica secundaria a la terciaria, o bien entre los propios subniveles del sistema postsecundario). En el caso ecuatoriano se constata un mayor esfuerzo por garantizar el acceso a educación de calidad, independiente de las condiciones socioeconómicas de los postulantes, ya que incluso adicional a la exención total de la colegiatura, se han establecido esquemas de becas complementarias. En contraste, aun cuando en Chile existen créditos bancarios (que deben ser cancelados al término de la carrera) que facilitan el acceso de estudiantes con distinto perfil socioeconómico, ello no asegura

una adscripción a instituciones cuya oferta sea de calidad.

En el plano del acceso al sistema, el desafío para ambos países está relacionado con el incremento de una población estudiantil de menores ingresos y con requerimientos diferentes. Ello supone introducir estrategias de reclutamiento diferenciadas (pruebas de admisión, entrevistas, ponderaciones de los estudios secundarios, bonificaciones para minorías y grupos más vulnerables, etcétera). De ese modo, será factible garantizar su permanencia y posterior graduación. Adicionalmente, se requiere reforzar los procesos y sistema de orientación e información pública que permitan a los estudiantes y sus familias tomar decisiones pertinentes al momento de postular a las instituciones postsecundarias.

Finalmente, para poder lograr todos los cambios planteados en los procesos reformistas, el gran desafío que se visualiza es en materia de financiamiento. Se plantea incrementar los presupuestos nacionales en el sector educación y contar con los recursos necesarios para llevar adelante de manera sostenible las reformas. Ello supone, al menos, llevar adelante las siguientes medidas: aumentar el gasto en educación superior con relación al PIB de cada país; incrementar los recursos asignados al nivel terciario con relación al sector educación, y elevar el gasto por alumno.

La fijación de aranceles estándares para cubrir los costos de las carreras en el pregrado por parte del Estado para todas las instituciones chilenas supone un problema mayor para aquellos estudiantes que se matriculen en entidades privadas donde el costo de la colegiatura es más alto. Esto implica que un número significativo de estudiantes deben incurrir en un copago (vía crédito o autofinanciado) que prolonga el endeudamiento familiar. En el caso de Ecuador, existe una normativa que regula los valores que pueden cobrar las instituciones privadas por matrícula y colegiatura, para evitar incrementos excesivos intentando garantizar el derecho a la



educación superior y a la continuidad de los estudios (Consejo de Educación Superior, 2015). A pesar de esto y de existir instituciones cofinanciadas que entregan un número limitado de cupos de gratuidad, todavía el financiamiento sigue siendo una barrera de acceso a la universidad. Esto se evidencia por la presión para el incremento de cupos en el sistema público y gratuito, y los niveles de cobertura que no se ha logrado incrementar significativamente.

Otro aspecto crítico se relaciona con las remuneraciones de los académicos, situación que siendo similar en ambos países ha sido abordada de distinta manera. En el caso ecuatoriano existe la obligatoriedad de jubilar a los 70 años y de contar con plantas de a lo menos un 60% de jornadas completas y un 70% con grado de doctor. Ello ha suscitado una demanda por recursos para pagar los desahucios y para incrementar el nivel de formación de los docentes. En el caso chileno no se menciona como un tema relevante en el proyecto de reforma aun cuando un conjunto de universidades ha tomado medidas similares a las adoptadas por las entidades ecuatorianas. Por cierto, es una temática que debiera ser incorporada en el proyecto una vez que éste sea discutido por el parlamento.

Conclusiones

Si bien hay diferencias entre los procesos de reforma de la educación superior en Chile y Ecuador, hay también bastantes similitudes en cuanto a su concepción y su expresión en la institucionalidad, el acceso, y el financiamiento. En ambos países la reforma emerge como una reacción a las políticas de fomento al libre mercado en educación impulsadas desde la década de 1980, a la concepción de un Estado subsidiario y a un proceso de exacerbada privatización de la oferta de nivel terciario con escásima presencia del Estado.

Se constata que en ambos países se presentan, inicialmente, previo a los procesos reformistas, situaciones similares en el plano económico, con fuerte

participación del sector privado en el nivel terciario. No obstante ello, tanto en Chile como en Ecuador se suscitaron en la última década cambios económicos, políticos y culturales que propendieron a la búsqueda de mayor justicia social y que redundaron en transformaciones similares en los sistemas terciarios. Mientras la experiencia ecuatoriana se llevó a cabo en forma más dinámica dado que la correlación de fuerzas en el parlamento le daba mayor sustentabilidad al plan transformador del ex presidente Correa, la experiencia chilena no ha estado exenta de dificultades, principalmente por la férrea oposición que distintos grupos de presión (iglesia, empresariado, partidos políticos más conservadores, entre otros) han ejercido para evitar que las reformas propuestas por el segundo gobierno de Bachelet lleguen a buen puerto.

En Chile, al igual que en Ecuador, la legislación que genera los cambios en la educación terciaria se implementa asociada a cambios políticos. Puntualmente, en el caso chileno, el proceso reformista fue antecedido por masivas movilizaciones estudiantiles y sociales acaecidas desde 2011. No obstante, si bien se han realizado algunos cambios importantes como la implementación parcial del régimen de gratuidad, el proyecto de ley de reforma que envió el gobierno chileno al congreso nacional en julio de 2016 fue recién aprobado en enero de 2018 y se encuentra en la actualidad en manos del Tribunal Constitucional. En ese escenario, la ley ecuatoriana, que precede al proyecto de ley chileno, ha servido de ejemplo en determinados aspectos.

En Ecuador, el amparo de la política en cuerpos legales de alta jerarquía como la Constitución y la LOES, facilitó enormemente el avance de los procesos de reforma en la educación superior a partir de 2008. La depuración del sistema con base en criterios de calidad y cumplimiento de la norma, mostró voluntad política y social y un significativo compromiso de recursos; esto marcó un hito para la posterior implementación de políticas alineadas a los principios de igualdad de oportunidades

y pertinencia de la educación superior. Los avances en procesos como el reordenamiento del régimen académico y la oferta de grado y posgrado, el desarrollo de la investigación básica y aplicada, entre otros elementos, facilitan el tránsito de las IES hacia la construcción de un sistema enfocado en enfrentar los retos que la sociedad le propone. Aunque debido a este primer impulso el proceso se presenta más avanzado al compararse con el caso chileno, algunas políticas y acciones vinculadas al proceso de reforma continúan en revisión. Esto se evidencia en cambios recientes, como las modificaciones al Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, donde se permite a las universidades definir hasta un 30% del peso de la calificación para la admisión, y otros cambios más estructurales planteados en el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior que se discute actualmente en el parlamento y se espera sea aprobada en el transcurso de 2018. Desde cierta

lógica, estos cambios y otros que se están promoviendo son vistos como un retroceso en la reforma. A su turno, para el caso chileno el desafío es arribar a un consenso entre los distintos actores que permita aprobar una ley que ordene y proyecte el sistema terciario en los próximos lustros y que le permita a la comunidad consolidar un proyecto de país que conduzca a la conformación de una sociedad más equitativa y cohesionada, en el marco de un desarrollo sustentable. En este caso la instauración del modelo neoliberal en el país durante la dictadura de Pinochet y su perpetuación en los gobiernos democráticos en el periodo posdictadura, ha resultado un escollo difícil de superar en democracia debido a los poderes fácticos y los intereses de sectores importantes de la sociedad (empresariado, iglesia católica y clase política) que ven en riesgo sus inversiones si se genera un mayor involucramiento de un Estado con mayor poder de regulación. ■

Referencias

- Acosta, F. (2011), "La educación comparada en América Latina: estado de situación y prospectiva", en *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, vol. 2, Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, pp. 73-83.
- Acosta, F. y G. Ruiz. (2017), "Revisiting comparative education in Latin America: traditions, uses, and perspectives", en *Comparative Education*, vol. 54, núm. 1, Londres, Routledge, pp. 62-76.
- Altbach, P. (1982), "Servitude of the mind? Education, dependency, and neocolonialism", en P. Altbach, R. Arnove y G. Kelly (eds.), *Comparative Education*, Nueva York, Macmillan, pp. 469-484.
- Apple, M. (2013), *Education and power*, Nueva York, Routledge.
- Apple, M. (1988), "What reform talk does: creating new inequalities in education", en *Educational Administration Quarterly*, vol. 24, núm. 3, Sage, University of Connecticut, United States, pp. 272-281.
- Apple, M. (1986), "Ideology, reproduction and educational reform", en P. Altbach y G. Kelly (eds.), *New approaches to comparative education*, Chicago, IL., University of Chicago Press, pp. 51-71.
- Araujo, L. (2016), "El sistema nacional de nivelación y admisión en Ecuador", en R. Ramírez (coord.), *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, Quito, SENESCYT-IESALC, pp. 127-164.
- Asamblea Constituyente (2008), *Constitución 2008*, Quito, Ecuador, <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf> [Consulta: mayo 2017].
- Asamblea del Sistema de Educación Superior del Ecuador



- (ASESEC) (2016), *Guía General para Formular la Agenda 2035*, <http://www.agenda2035.ec/sites/default/files/GUIA%20DE%20PROCESO_0.pdf> [Consulta: abril 2017].
- Bachelet, M. (2016), *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley de Educación Superior*. Santiago, 4 de julio de 2016, Mensaje 110-364, <<http://bit.ly/2dMGp6e>> [Consulta: mayo 2017].
- Ball, S. (1994), *Education reform: a critical and post-structural approach*, Buckingham, Open University Press.
- Ballas, C. (2016), “Financiamiento de la educación superior en Ecuador”, en R. Ramírez (coord.), *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, Quito, SENESCYT-IESALC, pp. 83-106.
- Bourdieu, P. (2008), *Reproduction in education, society and culture*, Londres, Sage Publications.
- Bowles, S. (2012), *The new economics of inequality and redistribution*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bowles, S. y H. Gintis (1976), *Schooling in capitalist America*, Boston, Routledge & Kegan Paul.
- Braslavsky, C. y G. Cosse (2006), “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”, en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación (REICE)*, vol. 4, núm. 2e, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, pp.1-10, <http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art1_htm.htm> [Consulta: junio 2017].
- Campbell, D. (1982), “Experiments as arguments”, en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 3, núm. 3, Washington, Sage, pp. 327-337.
- Carnoy, M. (2006), “Rethinking the comparative and the international”, en *Comparative Education Review*, vol. 50, núm. 4, Chicago, University of Chicago Press, pp. 551-570.
- Carnoy, M., J. Samoff, M. A. Burris, A. Johnston y C. A. Torres (1990), *Education and social transition in the third world*, Princeton, Princeton University Press.
- Carnoy, M. y H. Levin (1986), “Educational reform and class conflict”, en *Journal of Education*, vol. 168, núm. 1, Boston, Boston University, pp. 35-46.
- Carnoy, M. y H. Levin (eds.) (1976), *The limits of educational reform*, Nueva York, Longman.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) (2016), *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago, CINDA.
- Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), Consejo Nacional de Educación Superior (2008), *Estadísticas Universitarias. Suplemento Institucional*, 4 de Agosto, Quito, Ecuador, CONESUP.
- Consejo de Educación Superior (CES) (2015), *Reglamento para la Regulación de Aranceles, Matrículas y Derechos en las Instituciones de Educación Superior Particulares*, Quito, CES.
- Contraloría General de la República (2014), *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*, Santiago, Contraloría General de la República.
- Cuban, L. (1990), “Reforming again, again, and again”, en *Educational Researcher*, vol. 19, núm. 1, Washington, AERA, pp. 3-13.
- Cuban, L. (1988), “Why do some reform persist?”, en *Educational Administration Quarterly*, vol. 24, núm. 3, Sage, University of Connecticut, pp. 329-335.
- Diem, S., M. Young, A. Welton, K. Mansfield y P. Lee (2014), “The intellectual landscape of critical policy analysis”, en *International Journal of Qualitative Studies in Education*, vol. 27, núm. 9, Indiana, Indiana University, pp. 1068-1090.
- Diem, S. y M. Young (2015), “Considering critical turns in research on educational leadership and policy”, en *International Journal of Educational Management*, vol. 29, núm. 7, Australia, Emerald, Australian Catholic University, pp. 838-850, <<https://doi.org/10.1108/IJEM-05-2015-0060>> [Consulta: junio 2017].
- Donoso, S. (2005), “Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis”, en *Estudios Pedagógicos*, vol. 31, núm.1, Valdivia, Universidad Austral, pp. 113-135.
- Earnest, J. y D. Treagust (eds.) (2006), *Education reform in societies in transition. International perspectives*, Rotterdam, Sense Publishers.
- El Mostrador* (2015), “Giorgio, Camila, Boric y otros referentes estudiantiles salen a cuestionar política de becas y vouchers y reivindican la educación como

- derecho social”, *El Mostrador*, 23 de septiembre, <<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/09/23/giorgio-camila-boric-y-otros-referentes-estudiantiles-salen-a-cuestionar-politica-de-becas-y-vouchers-y-reivindican-la-educacion-como-derecho-social/>> [Consulta: septiembre 2015].
- Espinoza, Óscar (2010), “Alternative approaches on society, state, educational reform, and educational policy”, en J. Zajda y M. Geo-JaJa (eds.), *The politics of education reforms*, Netherlands, Springer (Serie Globalisation, Comparative Education and Policy Research), vol. 9, pp. 97-108.
- Espinoza, O., L. González-Fiegehen y M. Granda (2016a), “El proyecto de ley que reforma el Sistema de Educación Superior en Chile: tensiones, escenarios y propuestas”, en *Barómetro de Política y Equidad, Un futuro imperfecto. Temas pendientes de una política sin programas* (Volumen 12, Capítulo 5, Diciembre) (pp. 99-120), Santiago, Fundación Equitas/Ediciones Sur/ Fundación Friedrich Ebert.
- Espinoza, O., L. González-Fiegehen y M. Granda (2016b), “La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad”, en *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC)*, núm. 10, SAECE, Buenos Aires, Argentina, pp. 35-51.
- Espinoza, O., L. González-Fiegehen y M. Granda (2016c), “La regulación en el Sistema de Educación Superior en Chile: una mirada sistémica considerando ámbitos y niveles de ejecución”, en H. Lavados y R. Berríos, *Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias* (Capítulo 4), Santiago, Ediciones de la U. San Sebastián, pp. 129-170.
- Espinoza, O., L. González-Fiegehen y M. Granda (2016d), “The student movement in Chile and the neo liberal agenda in crisis”, en S. Fadaee (ed.), *Understanding southern social movements: a quest to bypass northern social movements theory* (Capítulo 11), Londres, Routledge, pp. 168-185.
- Espinoza, O., L. González-Fiegehen y M. Granda (2015), “Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados”, en A. Bernasconi (ed.), *Educación superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis* (Capítulo XII), Santiago, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, pp. 517-580.
- Espinoza, O., L. González-Fiegehen y M. Granda (2014), “Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: avances, dificultades y desafíos de la “Reforma” del Sistema de Educación Superior”, en *Barómetro de Política y Equidad, Primer Tiempo* (vol. 9, octubre), Santiago, Fundación Equitas/Fundación Friedrich Ebert, pp. 78-96.
- Fernández, N., M. Mollis y S. Dono (2005), “La educación comparada en América Latina: situación y desafíos para su consolidación académica”, en *Revista Española de Educación Comparada*, vol.11, Madrid, UNED, pp. 161-187.
- Ferreira, M., C. Avitabile, J. Álvarez, F. Haimovich y S. Urzúa (2017), *At a crossroads: higher education in Latin America and the Caribbean*, Washington, World Bank Group.
- Ginsburg, M. (ed.) (1991), *Understanding educational reform in global context. Economy, ideology, and the state*, Nueva York, Garland Publishing.
- Ginsburg, M., S. Cooper, R. Raghu y H. Zegarra (1990), “National and world system explanations of educational reform”, en *Comparative Education Review*, vol. 34, núm. 4, Miami, CIES, pp. 474-499.
- Giroux, H. A. (1983a), *Theory and resistance in education: a pedagogy for the opposition*, South Hadley, Bergin & Garvey.
- Giroux, H. A. (1983b), “Theories of reproduction and resistance in the new sociology of education: a critical analysis”, en *Harvard Educational Review*, vol. 53, núm. 3, Boston, Harvard University, pp. 257-293.
- González-Fiegehen, L., O. Espinoza, y M. Granda (2016), “Gratuidad en la educación superior en Chile: vaivenes y desafíos”, en *Barómetro de Política y Equidad, Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía* (Volumen 11, Julio), Santiago, Fundación Equitas/Ediciones Sur, pp. 75-99.
- González-Fiegehen, L. (2013), *Relación entre “Resultados de aprendizaje” y “Entorno de aprendizaje” en el modelo de*



- evaluación de las universidades "E"*, en CEAACES, "Suspendida por falta de calidad". El cierre de catorce universidades en Ecuador, Quito, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Gorostiaga, J. y Ó. Espinoza. (2018), "Comparative education in Spanish speaking Latin America: Recent developments and future prospects", en C. Wolhuter y Alexander Wiseman (eds.), *Comparative and international education: survey of an infinite field*, Londres, Emerald (International Perspectives on Education and Society Series), en prensa.
- Guzmán, F. (2016), "Mineduc estima que gratuidad 2017 costará US\$ 1.000 millones", 3 de Mayo, <<http://www.latercera.com/noticia/mineduc-estima-que-gratuidad-2017-costara-us-1000-millones/>> [Consulta: abril 2017].
- Guzmán, F. y L. Herrera (2017), "Gratuidad 2017: 58% de los beneficiarios estudia en planteles técnicos", 17 de Febrero, <<http://www.latercera.com/noticia/gratuidad-2017-58-los-beneficiarios-estudia-planteles-tecnicos/>> [Consulta: mayo 2017].
- Habermas, J. (1975), *Legitimation crisis* (T. McCarthy, Trans.), Boston, Beacon Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2014), *Encuesta Condiciones de Vida 2013-2014*, recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/> [Consulta: abril de 2017].
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2006), *Encuesta Condiciones de Vida 2005-2006*, recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/> [Consulta: abril de 2017].
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) (1979), *Desarrollo y educación en el Ecuador (1960-1978)*, Quito, JUNAPLA.
- Klees, S. (2008), "A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies", en *Globalization, Societies and Education*, vol. 6, núm. 4, pp. 311-348.
- Levy, D. (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica: desafíos privados al predominio público*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.
- Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) (2010), Según Suplemento, Registro Oficial No. 298, 12 de Octubre.
- Long, G. (2013), "Suspendida por falta de calidad. El cierre de 14 universidades en Ecuador", Quito, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES, pp. 9-30.
- Machingambi, S. (2014), "The paradox of using educational reform as an instrument for social transformation: a marxist analysis", en *The Journal of Sociology and Social Anthropology*, vol. 5, núm. 3, Nueva Delhi, pp. 331-338.
- Marginson, S. (2007), "The public/private divide in higher education: a global revision", en *Higher Education*, núm. 53, Netherlands, Springer, pp. 307-333.
- Mathison, S. y E. W. Ross (eds.) (2008), *The nature and limits of standards-based reform and assessment*, Nueva York, Teachers College Press.
- Mineduc (2016), *Instituciones de Educación Superior en Chile Vigentes 30 de Diciembre 2016*, <<http://www.mifuturo.cl/index.php/servicio-de-informacion-de-educacion-superior/listado-de-instituciones-vigentes-2015>> [Consulta: abril 2017].
- Ministerio de Desarrollo Social (2013), *Encuesta CASEN 2013. Base de datos*, en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/basededatos.php> [Consulta: agosto 2017].
- Ministerio de Desarrollo Social (2000), *Encuesta CASEN 2000. Base de datos*, en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/basededatos.php> [Consulta: agosto 2017].
- Mintegiuga, A. y C. Prieto del Campo (2013), "Los actores del cambio en la reinención de la universidad ecuatoriana. El papel estratégico del personal académico en la transformación de la educación superior en Ecuador", en *Cuaderno de Política Pública*, núm. 2, Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Novoa, A. (2001), "Etats des lieux de l'éducation comparée, paradigmes, avancées et impasses", en R. Sirota (dir.), *Autour de comparatisme en education*, París,

- Presses Universitaires de France, pp. 41-70.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008), *Tertiary education for the knowledge society*, vol. 1, París, OCDE.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2016), *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*, París, OECD Publishing.
- Pacheco, L. (2013), “El contexto histórico de la creación de universidades a partir de 1990”, en *CEAACES, Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*, Quito, Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, pp. 31-56.
- Paulston, R. (1983), “Conflicting theories of educational reform”, en J. Simmons (ed.), *Better schools. International lessons for reform*, Nueva York, Praeger, pp. 21-70.
- Paulston, R. (1977), “Social and educational change: conceptual frameworks”, en *Comparative Education Review*, vol. 21, núm. 2-3, Miami, CIES, pp. 370-395.
- Paredes, R. (2014), “Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile”, en *Temas de la Agenda Pública*, año 9, núm. 69, Agosto, Santiago, Centro de Políticas Públicas UC.
- Popkewitz, T. (1994), “Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas”, en *Revista de Educación*, (3005), <[www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/e762aa3e3e13b0bb04256a4900580544/\\$FILE/7542.pdf](http://www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/e762aa3e3e13b0bb04256a4900580544/$FILE/7542.pdf)> [Consulta: mayo 2017].
- Popkewitz, T. (1988), “Educational reform: rhetoric, ritual, and social interest”, en *Educational Theory*, vol. 38, núm.1, Illinois, University of Illinois, pp. 77-93.
- Popkewitz, T. (1982), “Educational reform as the organization of ritual: stability as change”, en *Journal of Education*, vol. 164, núm. 1, Boston, Boston University, pp. 5-29.
- Popkewitz, T. y L. Fendler (eds.) (1999), *Critical theories in education: changing terrains of knowledge and politics*, Nueva York, Routledge.
- Prieto, G. (2014), “Reformas educativas en América Latina: su relación con la educación superior”, en *EPSYS Revista de Psicología y Humanidades*, <http://www.eepsys.com/es/reformas-educativas-en-america-latina-su-relacion-con-la-educacion-superior/> [Consulta: junio 2017].
- Ramírez, R. (2016), “Universidad Urgente para una sociedad emancipada”, en R. Ramírez (coord.), *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, Quito, SENESCYT-IESALC, pp. 11-60.
- Ramírez, R. (2010), “Justicia distributiva en la universidad ecuatoriana, 1996-2006 (Disputa teórico/práctica y política de la gratuidad en la educación universitaria)”, en R. Ramírez (coord.), *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, Quito, SENPLADES, pp. 27-56.
- Rizvi, F. y B. Lingard (2010), *Globalizing education policy*, Londres, Routledge.
- Ross, E. W. y R. Gibson (2007), *Neoliberalism and education reform*, Cresskill, Hampton Press.
- Ruiz, G. (2011), “El lugar de la comparación en la investigación comparativa”, en *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, vol. 2, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, pp. 84-93.
- Sack, R. (1981), “A typology of educational reforms”, en *Prospects*, núm. 11, París, UNESCO, pp. 39-59.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) (2017), *Geoportal Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador SNISE*, Recuperado de <<http://www.senescyt.gob.ec/visorgeografico/>> [Consulta: abril 2017].
- Taylor, S., F. Rizvi, B. Lingard y M. Henry (1997), *Educational policy and the politics of change*, Londres, England, Routledge.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2017), *Education: expenditure on education as % of GDP*, Institute for Statistics, UNESCO, <<http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=182>> [Consulta: abril 2017].
- UNESCO (2017), *Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes (%)*, Institute for Statistics, <<http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=182#>> [Consulta: march 2017].
- Vásquez, M. G. (2015), “La calidad de la educación.



Reformas educativas y control social en América Latina”, en *Latinoamérica*, núm. 1, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, pp. 93-124, <http://ac.els-cdn.com/S1665857415000046/1-s2.0-S1665857415000046-main.pdf?_tid=d1c1564e-706a-11e6-b8b5-00000aabb0f27&acdnat=1472751656_c4bcbf673b4a0aa21885dda4d6333eda> [Consulta: mayo 2017].

Wallerstein, I. (1975), “The present state of the debate on world inequality”, en I. Wallerstein (ed.), *World inequality: origins and perspectives on the world system*, Montreal, Black

Rose Books, Ltd., pp. 12-28.

Welch, A. (1998), “The cult of efficiency in education: comparative reflections on the reality and the rhetoric”, en *Comparative Education*, vol. 34, núm. 2, Oxford, Taylor & Francis/University of Oxford, pp. 157-175.

Wise, A. (1984), “Why educational policies often fail: the hyperrationalisation hypothesis”, en J. Prunty, *A critical reformulation of educational policy analysis*, Geelong, Australia, Deakin University Press, pp. 72-86.

Zajda, J. y M. Geo-JaJa (eds.) (2010), *The politics of education reforms*, Netherlands, Springer (Series: Globalisation, Comparative Education and Policy Research, vol. 9).

Cómo citar este artículo:

Espinoza, Óscar, Luis-Eduardo González-Fiegehen y María-Luisa Granda (2019), “Avances y desafíos que enfrentan los procesos reformistas en la educación superior de Chile y Ecuador: la perspectiva sobre el acceso y el financiamiento”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. X, Núm. 27, pp. 25-50, DOI: [dx.doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2019.27.339](https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2019.27.339) [consulta: fecha de última consulta].