Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Educacional Latinoamericana
Octubre 2025, Vol. 62, N° 3, pp. 1-15
DOI: 10.7764/PEL.62.3.2025.8
© 2025 PEL, CC BY-NC, ISSN 0719-0409
www.pensamientoeducativo.uc.cl

FACULTAD DE EDUCACIÓN
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

Análisis de los valores públicos de la política de gratuidad de la educación superior

Analysis of the Public Values of the Free Higher Education Policy

Pablo González[1, 2] , Daniela Quezada[2, 3] , Antonia Toro[2,3]
[1] Facultad de Economía y Negocios, Universidad Andrés Bello, Chile
[2] Centro de Investigación para la Educación Inclusiva, Chile
[3] Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Chile

RESUMEN

La ley sobre gratuidad en educación superior en Chile representó un cambio en la lógica que orientó las políticas públicas de financiamiento de la educación chilena de las últimas décadas. La investigación en el contexto nacional se ha orientado a establecer la efectividad de la política de gratuidad sobre la equidad, particularmente en lo que respecta al acceso de los quintiles de menores ingresos, sin preguntarse por el conjunto de valores públicos que subyacen a la ley. En este contexto, la presente investigación utiliza el mapeo de valores públicos de Bozeman (2007) para indagar sobre los principios en los que se fundamenta el diseño de la política y sus resultados esperados. Los hallazgos indican que existe un consenso normativo sobre los valores públicos de la política de financiamiento de la educación superior, pero no un acuerdo sobre los mejores mecanismos para lograrlos. La ley se aprobó, pese a no haber resuelto estas discrepancias, por la falta de deliberación en el diseño de la política y la aprobación del proyecto de ley por factores externos a su contenido.

Palabras clave:
valor público, gratuidad, financiamiento, educación superior, carácter público

Keywords:
public value, free education, funding, higher education, publicness

Fecha recepción
10 marzo 2025
Fecha aceptación
28 agosto 2025

ABSTRACT

The Law on free Higher Education represented a change in the logic that guided public policies for financing Chilean education in recent decades. Research in the national context has been aimed at establishing the effectiveness of the free-tuition policy on equity, particularly regarding access by the lowest income quintiles, without examining the set of public values underlying the law. In this context, this research uses the mapping of public values proposed by Bozeman (2007) to investigate the principles underlying the policy's design and expected outcomes. The results show that there is a normative consensus on the public values of higher education financing policy, but no agreement on the best mechanisms to achieve them. The law was passed despite not resolving these discrepancies, due to a lack of deliberation in the policy design and the approval of the bill for reasons unrelated to its content.

AUTOR DE CORRESPONDENCIA: Daniela Quezada / daniela.quezada@uchile.cl
Centro de Investigación para la Educación Inclusiva, Chile y Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Chile

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el sistema de financiamiento de la educación superior en Chile ha experimentado importantes transformaciones y ha sido objeto de amplio debate público. De un modelo inicialmente sustentado en aportes fiscales directos a las instituciones (Castro, 2000) se pasó (en 1980) a un esquema centrado en el autofinanciamiento, el uso de créditos estudiantiles y subsidios focalizados, y la libre entrada de nuevas instituciones, si cumplían ciertos requisitos (Congreso Nacional de la República, 1981; Llona et al., 2023). Aunque con el retorno a la democracia se incorporaron becas y apoyos basados en el mérito y la situación socioeconómica, el financiamiento siguió dependiendo en gran parte del esfuerzo individual y familiar (Espinoza et al., 2022). En 2005, se crea el Crédito con Aval del Estado (CAE)[1] , que extiende el apoyo al financiamiento de los estudios de pregrado más allá de las universidades tradicionales.

Estas reformas al financiamiento y la gobernanza de la educación superior se han fundado en la economía neoclásica (González et al., 2023), que da sustento al reemplazo del estado promotor del desarrollo anterior al golpe militar por el "estado subsidiario" de la dictadura y luego el "estado regulador" de la transición democrática (Muñoz, 1993). En efecto, desde 1990 la función principal del Estado ha sido complementar la subsidiariedad con una corrección de "fallas de mercado" (Bator, 1958) que fundamenta superintendencias, procesos de regulación tarifaria, licitaciones y sistemas de aseguramiento de la calidad, entre otros. A estas se suman las fallas del Estado (Orbach, 2013), también basadas en la economía neoclásica, que dan origen al SNED[2] , los PMG[3] y la Alta Dirección Pública[4] , entre otros.

Chile ha experimentado importantes movimientos de protesta estudiantil que rechazan estas políticas. En la llamada revolución *pingüina* de 2006, los manifestantes las responsabilizaron por la mala calidad de la educación escolar; pero no articularon una propuesta alternativa (Bellei & Cabalin, 2013; Paredes & Araya, 2020). En las protestas de 2011, el movimiento planteó demandas más políticas como "educación pública gratuita y de calidad" y fin al lucro y al endeudamiento estudiantil generado por el CAE[5] (Bellei et al., 2014; Contreras, 2022; Delisle & Bernasconi, 2018; Gallegos & Moraga, 2023; Guzmán-Valenzuela, 2016; Veliz et al., 2022). Guzmán-Valenzuela (2016) sugiere que las noticias de pago por su acreditación[6] y la sospecha de lucro[7] en algunas universidades privadas alimentó tanto la protesta como el respaldo que esta tuvo en la opinión pública.

En 2013, la candidata Michelle Bachelet negoció integrar a su programa de gobierno la gratuidad en educación superior, además del fin de lucro y la selección en educación escolar, a cambio del apoyo de los dirigentes estudiantiles que destacaron en las protestas (Guzmán-Valenzuela, 2016). Bachelet llegó al poder en 2014 con 62,17% de los votos en segunda vuelta y la promesa de "desmantelar el orden neoliberal", haciendo eco del malestar expresado en 2011.

La concreción legislativa de esta agenda fue más rápida en educación escolar; mientras la reforma de la educación superior tuvo un trámite legislativo más largo e, incluso, la gratuidad se implementó inicialmente con un subterfugio legal, como una glosa de la ley de presupuestos 2016 y 2017 (Brunner, 2016). Esta propuesta define, entre otras cosas, las condiciones para que las instituciones de educación superior accedan al financiamiento estatal que permite implementar la gratuidad. La política se aplica en un sistema compuesto por dos subsistemas: universitario y técnico profesional (institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). Para acceder al régimen, las instituciones deben cumplir con una serie de requisitos, como estar acreditadas, operar sin fines de lucro y aplicar políticas que promuevan la equidad y permanencia estudiantil, entre otros (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a).

Sin embargo, un costo anual de 3100 millones de pesos chilenos (Delisle & Bernasconi, 2018) lo hacía inviable, por lo que el gobierno optó por una implementación gradual que alcanzó a los estudiantes de familias del 50 % de menores ingresos en 2016 y del 60 % en 2017 (Delisle & Bernasconi, 2018). Ese mismo año, la gratuidad se extendió también a la educación técnico profesional, históricamente excluida del apoyo estatal, que cumpliera con los mismos requisitos de acreditación exigidos a las universidades (Galindo-Illanes et al., 2021).

La configuración de esta política también respondió a tensiones ideológicas entre actores con visiones contrapuestas sobre el rol del Estado en la educación superior. Según Clasing-Manquian (2024), el avance de la gratuidad fue posible gracias a la disputa entre coaliciones políticas que, en cada etapa, influyeron en su diseño según sus creencias y recursos disponibles.

¿Qué argumentos posibilitaron la aprobación de la ley de gratuidad? La idea no tiene sentido en la economía neoclásica, ya sea desde una perspectiva neoliberal (estado subsidiario) o desde la neokeynesiana (estado regulador). No obstante, la economía neoclásica no es el único marco conceptual que se puede utilizar para fundamentar una política pública y ha sido profusamente criticada desde distintas perspectivas (Anderson, 1990; Bozeman, 2007; Habermas, 1993; Moore, 2014; Popper, 1947; Rawls, 1971; Sandel, 2020; Sen, 2009). De esta manera, aunque el movimiento estudiantil utilizó la idea de la educación como "derecho social" (Picazo & Pierre, 2016), el enfoque de derechos no es una teoría positiva sobre cómo funciona el mundo, sino una

[1] Ley 20.027 (Congreso Nacional de la República de Chile, 2005).
[2] Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos educacionales: un esquema de incentivos colectivo para escuelas de mejor rendimiento, de acuerdo con un índice compuesto, introducido en la Ley 19.410 (Congreso Nacional de la República de Chile, 1995), en el marco de una negociación salarial entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación y Cultura (Carnoy, et al., 2007; Mizala & Romaguera, 2002).
[3] Programa de mejoramiento de la gestión de los servicios públicos introducido en la Ley 19.553 (Congreso Nacional de la República de Chile, 1998), tras una negociación entre la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y el gobierno, que establece un incentivo si la repartición cumple adecuadamente con sus metas anuales (Zaviezo et al., 2016).
[4] Ley 19.882 (Congreso Nacional de la República de Chile, 2003), que exige la concursabilidad de cargos directivos en la administración pública.
[5] Crédito con Aval del Estado.
[6] La Ley 20.129 (Congreso Nacional de la República de Chile , 2006) establece la acreditación voluntaria de universidades por parte de instituciones acreditadoras públicas y privadas como medida para entregar mejor información sobre su calidad. El escándalo se produce porque universidades pagaron por encima de la tarifa legal por los servicios de acreditación para garantizar un buen resultado.
[7] El lucro en educación superior estaba prohibido, pese a que se permite para educación escolar.

normativa de cómo debiera organizarse, con diversas formas capaces de alcanzar el ideal regulatorio.

Una alternativa que se habría acomodado mejor al discurso contrario al mercado es el enfoque de valor público, que releva la importancia de la deliberación democrática para identificar lo que es valioso (Benington, 2015; Benington & Moore, 2011; Bozeman, 2007; Moore, 1995). La propuesta de Bozeman (2007) es particularmente útil para el análisis de políticas públicas[8], pues distingue los conceptos de interés público[9] y de valores públicos[10], que son específicos para cada comunidad y sociedad, y van siendo definidos o expresados por las personas que desempeñan funciones públicas (particular, pero no exclusivamente) de representación.

Esta apertura del concepto de valor público implica el riesgo de que se vuelva inútil, por lo que es imprescindible avanzar en su especificación y operacionalización. Nótese que esta apertura de los valores públicos es consustancial a la democracia y al pluralismo. Por el contrario, la economía neoclásica impone un solo valor relevante —la eficiencia— y reemplaza el proceso deliberativo por la decisión de los expertos (premunidos del enfoque costo-beneficio) o los consumidores (creando un mercado); el interés público por la suma de intereses individuales materiales; y los valores públicos por la eficiencia (González, 2016).

Salemans y Budding (2022) muestran que los valores públicos no necesariamente se operacionalizan en procesos y medidas concretas en el contexto de la educación superior. En la práctica, los valores públicos son utilizados para justificar medidas, pero pocas veces queda claro cómo las políticas o las leyes contribuyen a alcanzar sus objetivos (Schrunk, 2012).

Este artículo utiliza el mapeo de valores públicos (Bozeman, 2007; Bozeman & Sarewitz, 2011) para analizar el proceso de deliberación de la Ley 21.091 sobre la gratuidad de la educación superior hasta su promulgación (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a), con el objetivo de identificar los valores públicos deliberados durante el trámite legislativo y los instrumentos de la política pública propuestos para materializarlos. Para ello, se revisa la discusión del proyecto de ley, se identifican los valores públicos a los que esta hace referencia y se analiza cómo a través de la discusión parlamentaria los valores públicos de equidad e inclusión, pluralismo y desarrollo se traducen en instrumentos de política pública concretos. El artículo concluye con un análisis sobre si el diseño de la ley es adecuado para satisfacer estos valores públicos.

Revisión de literatura

Argumentos a favor y en contra de la gratuidad en la educación superior

Las políticas de gratuidad se han implementado en diferentes naciones del mundo, como Argentina, Ecuador, Filipinas, Nueva Zelanda y los países Nórdicos (de Gayardon, 2019; Lomer & Lim, 2021). Esto ha permitido que diversos *stakeholders* expongan sus argumentos a favor y en contra de una medida de esta naturaleza. Entre los planteados por sus defensores, se cuentan: el carácter de bien público de la educación superior, los beneficios económicos y sociales que entrega, su carácter de derecho social y su aporte a la igualdad de oportunidades.

El primer argumento es, en realidad, equivalente al segundo; pues se refiere a los beneficios que la educación entrega a la sociedad, más que al concepto de bien público acuñado en la economía neoclásica, que alude a las propiedades de no exclusión y no rivalidad en el consumo de un determinado bien o servicio (Malkin & Wildavsky, 1991). Estas condiciones no se cumplen en el caso de la educación superior, puesto que es viable excluir mediante el cobro; y, aun cuando no lo fuera, no es posible que todos accedan a ella por las limitaciones en las vacantes (Marginson, 2007).

Los beneficios económicos y sociales de la educación superior incluyen su contribución a la formación, crecimiento y desarrollo de los países, a la producción de nuevo conocimiento y al desarrollo tecnológico (Lucas, 1988; Mankiw, 1995; Rossi & Weber, 2024). Además, la educación superior juega un rol en el desarrollo social de los países al mejorar la salud, las condiciones de vida, la equidad, la participación democrática y la cohesión y confianza sociales (Czarnecki, 2018; Englund, 2002; Heyneman et al., 2007; Spiel et al., 2018). Esto es lo que la economía neoclásica denomina "externalidades positivas en el consumo", una "falla de mercado" que requiere subsidios para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

El problema de este argumento para justificar la gratuidad es que hay mecanismos alternativos más eficientes, como el crédito contingente a ingresos o el impuesto a los graduados (García-Peñalosa & Wälde, 2000; Gary-Bobo & Tranoy, 2015). La excepción sería que los costos de administración de un crédito o un impuesto a los graduados fuesen superiores a los ingresos obtenidos a partir de la recuperación. Esto retrotrae la argumentación al comparar dos magnitudes objetivas. El problema es que, si la recuperación es baja, los beneficios privados también lo serían (a menos que los mecanismos de recuperación sean muy deficientes); y esto requeriría una brecha entre los beneficios sociales y privados muy grande para justificar el subsidio.

En cambio, el argumento de la educación superior como derecho hace referencia a teorías de la justicia. Desde una perspectiva de bienestar social, la educación superior sería un derecho social que los estados deben proveer a todos sus ciudadanos para garantizarles vivir de acuerdo con un cierto estándar; y en contrapartida, los ciudadanos tienen el deber de ser la mejor versión de sí mismos, por el bien de la sociedad (Marshall, 1950). La educación superior se ha transformado en un estándar en los países desarrollados. Asimismo, sería un "derecho justo", en el sentido de Rawls (1971), y debe expandirse el acceso para quienes están en situación desmejorada respecto al resto (de Gayardon, 2019). Desde esa perspectiva, la educación superior se ve como una forma efectiva de asegurar igualdad

[8] El enfoque de Moore y Benington está más focalizado en la gestión de las organizaciones, por lo que proponen que lo valioso sea definido por una deliberación de todos los *stakeholders* y legitimado con los representantes electos.
[9] El interés público "refiere a los resultados que mejor sirven, en el largo plazo, a la sobrevivencia y el bienestar de un colectivo social constituido como público" (Bozeman, 2007, p. 12).
[10] Los valores públicos de una sociedad "proveen consenso normativo acerca de (a) los derechos, beneficios y privilegios disponibles (o restringidos) para la ciudadanía; (b) las obligaciones de los ciudadanos para con la sociedad, el Estado y los unos con los otros; y (c) los principios sobre los cuales los gobiernos y las políticas públicas debieran estar basados" (Bozeman, 2007, p. 13).

de oportunidades, entendida como la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función del mérito (Dubet, 2017). En educación superior, la igualdad de oportunidades se entiende como el tener las mismas posibilidades de acceder a esta formación sin importar nivel socioeconómico, raza o sexo, entre otros factores (de Gayardon, 2019). El problema con esta última argumentación es que, nuevamente, lo importante es que nadie quede fuera por no poder pagar, pero no obliga a ningún mecanismo específico.

Para ser coherente con un mecanismo de gratuidad, la idea de educación superior como derecho necesita ser complementada con una filosofía política comunitarista. Por ejemplo, Sandel (2022) sugiere que una política atenta a la vertiente cívica de la libertad podría intentar restringir la esfera de la vida regida por el dinero y apuntalar los espacios públicos que reúnen a las personas en experiencias comunes y forman el hábito de la ciudadanía. En concordancia con esta perspectiva, el movimiento estudiantil aspiraba a sacar a la educación superior de la esfera del mercado (Orellana, 2018). Esto es coherente con el enfoque de valor público, pero no con la economía neoclásica —para la cual el bien común es la simple suma de los intereses individuales—. El problema es que el argumento no es compatible con la existencia de un mercado en la provisión del bien. En ese sentido, debe ser complementado con el concepto de *publicness* que se revisará más adelante.

En la literatura se han destacado argumentos negativos como: el carácter individual de beneficios como el aumento de ingresos laborales, la mayor satisfacción en el trabajo y más disfrute del tiempo libre (Barr, 2011); la naturaleza regresiva de sus efectos pues, al depender del presupuesto público, la educación superior compite con otras urgencias sociales (Barr, 2003), y esto resulta en una limitación de plazas que desplaza a los estudiantes de menor nivel socioeconómico, que están menos preparados (Marcucci & Johnstone, 2007); y el alto costo de su financiamiento, especialmente al compararlo con el menor costo per cápita de otros niveles de escolaridad (Marcucci & Johnstone, 2007).

¿Será que el problema es el marco conceptual utilizado para debatir políticas públicas? La economía neoclásica reduce el análisis del valor de una política a un único criterio: su eficiencia. Con estos lentes, la gratuidad es dominada por otros mecanismos de financiamiento. El enfoque de valor público sugiere que, primero, deben identificarse los valores que justifican una política, y luego analizar cómo la política contribuye a alcanzarlos.

El enfoque de valor público en el estudio de la educación superior

El *enfoque de valor público* ha sido utilizado por pocos autores en el estudio de la educación superior (Salemans & Budding, 2022). En ese sentido, Broucker et al. (2018) fueron pioneros en plantearlo desde un enfoque basado en el *triángulo estratégico* de Moore (1995). Así, un enfoque de valor público en educación superior supone dialogar con diversos actores sobre el rol de las instituciones de educación superior (IES) en la sociedad y los objetivos a alcanzar con foco en beneficios que van más allá de la eficiencia y la efectividad (Broucker et al., 2018). En la misma línea, Salemans y Budding (2022) dan cuenta de cómo las IES reportan el valor público; y encuentran que, si bien estas instituciones reportan la creación de valores públicos como un objetivo, enfrentan desafíos cuando se trata de operacionalizarlos y medirlos.

Asimismo, algunos estudios han indagado en el proceso de discusión de leyes de educación superior desde un enfoque de valor público. Al respecto, Lomer y Lim (2021) utilizan un marco de justicia social para el análisis de documentos legislativos sobre una política de educación superior con gratuidad; esto les permitió establecer que existía un consenso sobre el carácter distributivo de la política, más no un consenso normativo sobre los mecanismos para alcanzar dicha justicia. En el contexto nacional, Clasing (2022) estudia las interacciones entre los actores políticos utilizando el *Advocacy Coalition Framework* (ACF). El autor evidencia que en el debate sobre gratuidad en la educación superior en Chile se enfrentaron dos coaliciones principales que lograron influir en la política: la primera logró incluir a las universidades privadas con financiamiento público, mientras que la segunda consiguió que la acreditación institucional se convirtiera en criterio clave de inclusión.

En ese sentido, este artículo sigue a Jørgensen & Bozeman (2007), al identificar los valores públicos discutidos en el marco de la Ley 21.091 (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a) a partir de un análisis del discurso de las autoridades, así como de las leyes y normativas. Entre los valores públicos identificados por Jørgensen & Bozeman (2007) en su mapeo se cuentan la contribución del sector público a la sociedad (como bien común, altruismo, sostenibilidad), la transformación de intereses en decisiones (como democracia e involucramiento ciudadano), la relación entre administradores públicos y políticos (como la lealtad política y rendición de cuentas), la relación entre administradores públicos y su ambiente (como transparencia e incidencia), aspectos intraorganizacionales de la administración pública (como innovación y productividad), el comportamiento de los empleados públicos (como integridad y profesionalismo) y la relación entre la administración pública y los ciudadanos (como legalidad, equidad, diálogo, etc.).

Adicionalmente, es relevante el concepto de *publicness* de Bozeman (2007) como alternativa para incorporar el enfoque de valor público en discusiones futuras sobre el sistema de educación superior en Chile. Este concepto permite superar la mirada tradicional basada en la mera propiedad: de acuerdo con esta perspectiva, una organización es pública en la medida en que ejerce o es restringida por la autoridad política; y una organización es privada en la medida en que ejerce o es restringida por la autoridad económica (o el mercado). Si el financiamiento de una organización depende exclusivamente del mercado, esta tomará sus decisiones para satisfacer de la mejor manera posible las preferencias individuales. Obtener otros valores públicos requiere una gobernanza que asegure la consideración del bien común y un financiamiento atado a la producción de valor público (Bozeman, 2007). En la discusión sobre financiamiento, el concepto de *publicness* es clave. En lo que sigue, se pone particular atención en: si la discusión legislativa consideró esta distinción, cómo lo hizo y si los valores identificados se relacionan con los avances observados tras la implementación de la reforma.

METODOLOGÍA

El estudio utiliza una metodología cualitativa de análisis del proceso de deliberación durante el trámite parlamentario de la Ley 21.091 (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a) para identificar los valores públicos que la fundamentan y los mecanismos concre-

tos a partir de los cuales estos serían implementados. Por lo tanto, el análisis de documentos tuvo lugar después de la implementación efectiva de la política de gratuidad mediante ley de presupuestos.

Recolección

Los documentos de la discusión parlamentaria se obtuvieron del sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile que presenta la historia de la Ley 21.091 (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a), desde su Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados hasta su publicación en el Diario Oficial. En total, se analizaron 28 documentos que se presentan en la tabla 1:

Tabla 1

Documentos recolectados sobre la discusión parlamentaria para la Ley 21.091

Institución	Etapa de la discusión	Número de documentos revisados
Cámara de diputados	Mensaje presidencial	1
	Informe financiero	1
	Oficio indicaciones del ejecutivo	2
	Informes de comisión de educación o hacienda	3
	Discusiones en sala	5
	Oficio de cámara de origen a cámara revisora	2
	Oficio al tribunal constitucional	1
	Oficio de cámara de origen al ejecutivo	2
Senado	Boletín de indicaciones	1
	Oficio a la corte suprema	1
	Informes de comisión de educación o hacienda	3
	Discusión en sala	3
	Oficio de cámara revisora a cámara de origen	1
Tribunal constitucional	Oficio del tribunal constitucional	1
Ministerio de educación	Ley 21.091	1

Análisis de resultados

Se llevó a cabo un proceso de codificación deductiva siguiendo un análisis de contenido de los documentos recolectados, técnica de investigación que hace inferencia válida de los textos en el contexto de su uso (Krippendorff, 2004). Para llevar a cabo este tipo de análisis, el investigador utiliza constructos que pueden derivarse de teorías o prácticas existentes (White & Marsh, 2006). Se utilizaron como códigos los valores públicos descritos por Jørgensen y Bozeman (2007). Esto permitió contar con un primer listado de códigos que fue depurado a partir de nuevos temas encontrados. El listado final de temas se revisó para garantizar que fuera coherente con los extractos codificados y con lo evidenciado en el resto de los documentos analizados. Este listado se presenta en la tabla 2.

De los códigos especificados por Bozeman en su mapeo de valores públicos no se abordaron en la discusión los valores públicos de: altruismo, dignidad humana, dignidad de la función pública, estabilidad del Estado, regla de la mayoría, voluntad del pueblo, decisión colectiva, democracia de los usuarios, gobierno local, participación ciudadana, protección de las minorías, lealtad política, receptividad y escuchar la opinión pública.

Por otro lado, se abordaron nuevos valores públicos no considerados por Bozeman en su mapeo como bienestar, desarrollo local, pluralismo, pertinencia, autonomía, libertad de acción y de enseñanza, selección, diversidad, inclusión y libertad de elección. Este aspecto da cuenta de las particularidades de los valores públicos encontrados en las deliberaciones sobre la última reforma al financiamiento de la educación superior chilena.

Identificación de valores públicos

Mensaje presidencial y proyecto de ley

El proyecto, que fue enviado a la Cámara de Diputados el 4 de julio de 2016, se estructuró en torno a tres ejes conceptuales: 1) calidad, 2) equidad e inclusión y 3) pertinencia del quehacer en la educación superior. El segundo de estos ejes es el relacionado con la gratuidad de la educación superior. La hipótesis que hay detrás es que los jóvenes de menores recursos no están accediendo a este nivel educativo, principalmente, por barreras financieras. Con el proyecto se busca, entonces, reducir la carga financiera de las familias para que los estudiantes puedan acceder a la educación superior (Gobierno de Chile, 2016).

Sin embargo, en el mismo proyecto se destaca la existencia de otras barreras asociadas al sistema de acceso de las que no se haría cargo:

Tabla 2
Libro de códigos

Tema	Código	Definición	Mencionado por Bozeman
Contribución de la política a la sociedad	Bien común	La política sirve a la sociedad en conjunto	Sí
	Interés público	La política beneficia a todos, no para servir a un grupo particular o clase social	Sí
	Cohesión social	La política promueve una sociedad en la que ciertos vínculos unen a las personas	Sí
	Sostenibilidad	La política se orienta a cuidar los recursos y el medioambiente para que estos pueden ser heredados a nuestros descendientes	Sí
	Dar voz a futuras generaciones	La política establece mecanismos para abordar el desbalance entre las generaciones presentes y futuras	Sí
	Bienestar	La política da pie a una mejor calidad de vida de sus beneficiarios o de la sociedad en su conjunto	No
	Desarrollo local	La política incentiva el crecimiento económico, mejora la calidad y propicia el bienestar de los habitantes de las localidades	No
	Meritocracia	La política valora el esfuerzo y talento	Sí
	Pluralismo	La política celebra la diversidad de visiones y opiniones en la sociedad	No
Transformación de los intereses en decisiones	Democracia	La política crea mecanismos institucionales para que las personas puedan ejercer su voluntad	Sí
Relación entre la política y los funcionarios y políticos	Rendición de cuentas	La política propicia la transparencia en el uso de los recursos públicos	Sí
Relaciones entre la política y su ambiente	Apertura-secretismo	La política incentiva la publicación y difusión de información al público	Sí
	Incidencia	Las organizaciones públicas abogan por un punto de vista particular o se aseguran de que un problema esté siempre en la agenda	Sí
	Compromiso	Las personas se hacen responsables del diseño o implementación de la política	Sí
	Conciliación de intereses	La política incentiva que quienes participen de ella lleguen a soluciones que satisfagan a todas las partes involucradas	Sí
	Competencia-cooperación	La política promueve que las entidades que participan de ella compitan en el mercado	Sí
Aspectos intraorganizacionales de la política Comportamiento de los participantes de la política	Estabilidad social legal	La política garantiza una estabilidad de las leyes y normas a las que alude	Sí
	Innovación	La política genera nuevos cambios en los bienes y servicios que entrega	Sí
	Productividad	La política permite incrementar el ingreso del país	Sí
	Efectividad	La política cumple con los objetivos planteados en su diseño	Sí
	Eficiencia	La política cumple con los objetivos planteados con el menor gasto posible	No
	Parsimonia	La política se implementa de forma gradual	Sí
	Pertinencia	Los objetivos de la política se corresponden con la realidad del país	No
	Enfoque empresarial	La política permite a quienes participan de ella maximizar su eficiencia y ganancias	Sí
	Desarrollo profesional	La política incentiva la progresión en su trabajo de las personas que participan de ella	Sí
	Autonomía	La política promueve que las entidades que participan de ella puedan tomar sus propias decisiones	No
	Libertad de acción	La política permite que las entidades que participan de ella actúen de acuerdo con sus principios	No
	Libertad de enseñanza	La política posibilita que los centros educativos puedan tomar decisiones sobre la atención educativa que entregan	No
	Selección	La política da pie a que las entidades que participan de ella puedan escoger a sus beneficiarios	No

Tema	Código	Definición	Mencionado por Bozeman
Comportamiento de los participantes de la política	Ética	La política permite cumplir con lo que la sociedad en la que se implementa considera como moralmente correcto	Sí
Relación entre la política y los ciudadanos	Legalidad	La política se ajusta a las leyes establecidas	Sí
	Trato igualitario	La política incentiva que las personas se traten sin discriminarse por sus características	Sí
	Estado de derecho	La política promueve el respeto a los derechos consagrados por ley	Sí
	Protección de los derechos individuales	Las necesidades individuales requieren ser garantizadas como derechos básicos	Sí
	Justicia	La política entrega a cada persona lo que le corresponde	Sí
	Equidad	La política reconoce las diferencias y necesidades de cada persona para asegurar una igualdad de oportunidades y resultados	Sí
	Diversidad	La política contribuye a diversificar la composición de personas y visiones dentro de una institución	No
	Inclusión	La política asegura que sus beneficios lleguen a todas las personas reconociendo sus diferencias	No
	Racionalidad	La política posibilita que los individuos tomen decisiones a través de un cálculo de sus costos y beneficios	Sí
	Imparcialidad	La política que se implementa no favorece a ninguna persona en particular	Sí
	Desarrollo de los ciudadanos	Crecimiento en las capacidades, competencias y conocimientos de las personas para favorecer la convivencia democrática	Sí
	Libertad de elección	La política permite que sus beneficiarios puedan elegir sin condiciones	No

Nota. Elaboración propia con base en *Public Values: An Inventory*, por T. B. Jørgensen & B. Bozeman, 2007.

> Este proyecto elimina así las barreras financieras que tradicionalmente han discriminado a los sectores de nuestra población de menores recursos. Pero, también, todos somos conscientes de que existen otras barreras, como, por ejemplo, los sistemas de acceso que reproducen las desigualdades socioeconómicas, arrastrando las desigualdades de la educación escolar (Gobierno de Chile, 2016, p. 4).

Cuando se menciona como eje de la política la equidad e inclusión, también se hace referencia al valor público del pluralismo. Para que este valor público se dé, se requiere promover "la pluralidad de visiones que se ve representada en [que] los diversos tipos de instituciones se mantengan" (Gobierno de Chile, 2016, p. 4). Sin embargo, el resto de las menciones al pluralismo en el mensaje se vinculan con el rol que tienen las IES estatales en garantizar diversidad de visiones tanto en la sociedad como al interior de sus comunidades educativas (Gobierno de Chile, 2016). Esto no da claridad sobre qué significa pluralismo, cómo se logra y cuál es el mecanismo concreto de la política de gratuidad que contribuiría a desarrollarlo. En tercer lugar, la gratuidad no solo tendría un beneficio individual por el incremento del salario de quien la recibe, sino que también favorecería a la sociedad en su conjunto. Esto se desarrollaría a través de la formación de capital humano que participaría "del mundo productivo, social, político, económico, cultural y ciudadano" (Gobierno de Chile, 2016, p. 9). Por lo tanto, se vincula la formación de capital humano producto de la gratuidad con el desarrollo del país.

Los valores públicos en la discusión del proyecto de ley

El proyecto de ley que consagra la gratuidad pasó por la Cámara de Diputados, el Senado y el Tribunal Constitucional antes de transformarse en Ley de la República. De esta manera, la discusión del proyecto se extendió por cerca de dos años, desde el 6 de julio de 2016 hasta el 11 de mayo de 2018. A continuación, se presenta la deliberación en torno a los valores públicos ya identificados. Los correspondientes al mensaje presidencial fueron analizados durante la discusión parlamentaria del proyecto de ley.

Equidad e inclusión

En la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados se realizaron 30 sesiones que tuvieron lugar entre el 6 de julio de 2016 y el 17 de enero de 2017. En estas, la ministra de educación, Adriana del Piano, expuso los principios que rigen al proyecto de ley y sus principales características. En ese sentido, la ministra destacó el avance en equidad e inclusión a través de la gratuidad y otras ayudas estudiantiles (Senado de la República de Chile, 2018, pp. 30-31).

En esta Comisión también se realizaron presentaciones de actores como rectores de universidades, representantes de centros de estudiantes y gremios de funcionarios, y académicos de centros de investigación. Entre las críticas al proyecto realizadas por este grupo de actores se encuentran que la gratuidad por sí sola no es

suficiente —ya que existen otros gastos asociados a la permanencia del estudiante— y el carácter regresivo de la medida. Esto fue destacado por el director ejecutivo de Acción Educar, Raúl Figueroa: "la gratuidad universal es una política regresiva porque el Estado va a invertir 700 MM en el quintil más rico versus 390 MM en el más vulnerable, lo que obliga a concentrar el gasto público futuro en los deciles de mayores ingresos" (Senado de la República de Chile, 2017a, p. 84). De esta manera, la equidad e inclusión se vincula con la eficiencia fiscal, al hacer referencia al desigual gasto público.

Tras esta instancia, se inició la discusión general del proyecto el 17 de abril de 2017. Las posturas a favor (67 votos) enfatizaron en que es necesario consagrar la gratuidad como una política de Estado para evitar que más familias y jóvenes se sigan endeudando para financiar sus estudios, haciendo referencia directa a la importancia de una estabilidad social legal de las políticas. Asimismo, algunos de estos parlamentarios entienden la educación como un derecho individual que hay que proteger, por lo que avanzar hacia la gratuidad universal permitiría su consagración (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017b).

En cambio, las posturas en contra (41 votos) retoman el argumento de la regresividad mencionado en la Comisión de Educación, indicando que la gratuidad no contribuiría a una mayor equidad e inclusión porque se subsidiaría con recursos de todos los chilenos a estudiantes que desean acceder a la educación superior, tal como lo indica el diputado Felipe Kast en su intervención: "Cuando se llegue a la gratuidad total, uno de cada dos pesos considerados en su financiamiento estaría destinado al 20 por ciento de estudiantes de familias con mayores ingresos. Claramente, eso no es avanzar en equidad, ni tampoco en inclusión" (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017a, p. 28). Así, lo que estos parlamentarios proponen es utilizar estos recursos en iniciativas que vayan en directa ayuda para los grupos más vulnerables (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017a). Aduciendo a la regresividad de la medida, los parlamentarios cuestionan la gratuidad como un mecanismo que asegure una igualdad de oportunidades, ya que serían los estudiantes de mayores ingresos los que se verían mayormente beneficiados.

En el segundo informe de la Comisión de Educación se repiten las críticas a la insuficiencia de la medida y su carácter regresivo. Además, se incorporan comentarios adicionales como la entrega de recursos durante la duración nominal de la carrera, que perjudicaría a los estudiantes de menores ingresos que tienden a permanecer por más años en la educación superior y la discriminación que se hace en contra de alumnos igualmente desaventajados. Esto es señalado por el Presidente del Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados (Vertebral), Juan Pablo Guzmán: "Las condiciones que se exigen para la gratuidad generan discriminación entre estudiantes igualmente vulnerables (la gratuidad en institutos profesionales y centros de formación técnica cubre solo a un 38 % de los estudiantes del quinto decil en instituciones acreditadas)" (Senado de la República de Chile, 2018, p. 17). De esta manera, vuelve a aparecer la idea de que la gratuidad no generaría una verdadera igualdad de oportunidades, porque se excluye a alumnos igualmente vulnerables de la política.

En la discusión en particular, los parlamentarios oficialistas recalcaron la importancia que ha tenido la gratuidad para propiciar el acceso a la educación de los estudiantes de menores ingresos (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017b; 2017e), tal como la muestra el siguiente extracto:

> La gratuidad, vía glosa de la Ley de Presupuestos, llegó a más de 257 000 jóvenes, lo que representa el 25 por ciento de la matrícula de pregrado de todo el sistema. El desafío es claro: si el Gobierno y el Parlamento no somos capaces de consagrar legalmente la gratuidad; cientos de miles de jóvenes podrían verse afectados, porque constituye un beneficio que hoy llega a estudiantes de los primeros cinco deciles de nuestro país y tiene una meta más amplia por abarcar (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017b, p. 25).

De esta manera, los primeros resultados obtenidos por la implementación de la política a través de la ley de presupuestos son utilizados para legitimarla durante la discusión parlamentaria. Por su parte, para los diputados de oposición, la gratuidad universal sigue viéndose como una medida regresiva (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017b). A esta interpelación, los diputados oficialistas responden que todos los estudiantes, incluyendo los hijos de las familias de mayores recursos, tienen derecho a acceder a la educación (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017c). Por lo tanto, cuando el argumento de la igualdad de oportunidades falla, se recurre a la idea de la gratuidad como un derecho individual que debe ser protegido.

Esta idea se refuerza en la tramitación en el Senado del proyecto que se inició el 18 de julio de 2017. Tanto en la Comisión de Educación y Cultura como en la Discusión en Sala, se señalan como argumentos a favor de la iniciativa su avance en expandir el acceso, lo que contribuiría a la movilidad social de jóvenes de menores ingresos considerados como merecedores del beneficio; tal como señala el Senador Alejandro Navarro: "¡Qué más revolucionario en un proceso educacional que en el acceso a la educación superior, elemento base del ascenso social, se posibilite la incorporación de todos los jóvenes, sin distingo de origen social, sino con la sola valorización del mérito!" (Senado de la República de Chile, Discusión en Sala, 2017b, p. 25). Asimismo, el Senador oficialista Felipe Harboe, quién precisamente valora la gratuidad por beneficiar a todos los alumnos talentosos sin importar su clase social, dice:

> Señor Presidente, considero de gran relevancia señalar también que la gratuidad no es exclusiva para aquellos alumnos con vulnerabilidad social. Por cierto, en este momento estamos hablando de los segmentos más pobres de nuestro país. Pero también en estos segmentos se está exigiendo reunir requisitos de ingreso; es decir, talento y esfuerzo (Senado de la República de Chile, Discusión en Sala, 2017b, p. 15).

Así, pareciera que el aspecto transversalmente valorado por los parlamentarios es el carácter meritocrático de la política de gratuidad, más que su apoyo a los grupos vulnerables. Al asegurar el acceso, la política contribuiría a la igualdad de oportunidades; más no a la igualdad de resultados, si se considera que las barreras que enfrentan los estudiantes de menores ingresos no son solo financieras, sino también académicas.
Por último, cabe señalar que el proyecto de ley fue aprobado, pero no por el acuerdo transversal de los senadores presentes con la idea de la gratuidad, sino por factores del contexto político en el que se dio el debate. Los resultados de la primera vuelta presidencial, que posicionaron como ganador con 36,64 % al expresiden-

te Sebastián Piñera, marcaron la discusión del proyecto (Congreso Nacional de la República de Chile, 2020). Tras haberse mostrado contrario a la gratuidad, el exmandatario dio un paso atrás y expresó su acuerdo con avanzar en la materia (Infobae, 2017). Esto determinó la aprobación general del proyecto por unanimidad de los senadores presentes (Senado de la República de Chile, Discusión en Sala, 2017b).

Pluralismo

A diferencia de lo evidenciado en el proceso deliberativo de los valores públicos de equidad e inclusión, el pluralismo fue un valor solo mencionado en las Comisiones de Educación de ambas cámaras. Mientras algunos actores apelan a la idea de establecer como requisito para la recepción de estos recursos la existencia de un pluralismo "interno" en todas las IES que contribuya a fortalecer su rol público, otros *stakeholders* argumentan a favor de un pluralismo a nivel del sistema en su conjunto, como diversidad de proyectos:

> Esta "opción preferencial por lo estatal", que se expresa especialmente por un sistema de financiamiento especial, amenaza la actual diversidad del sistema y termina perjudicando a las universidades con idearios, generando un sistema que no reconoce el aporte al bien común que este tipo de instituciones genera, precisamente por ser un reflejo de la pluralidad social que existe en toda sociedad (Senado de la República de Chile, 2018, p. 29).

De esta forma, se enfrenta una visión de pluralismo como obligación de cada institución con una de tolerancia por cualquier tipo de proyecto. En una visión de pluralismo la sociedad exige a cada institución producir este valor público; en otra, la sociedad tolera cualquier tipo de proyecto particular, y el valor público del pluralismo se daría por agregación. Finalmente, esta última visión es la que se impone, ya que la política de gratuidad se hace extensiva a todas las IES, sin importar su propiedad y sin establecer requisitos a su organización interna (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018).

Desarrollo del país

El beneficio social que reporta la política de gratuidad no solo se utiliza como un argumento a favor de esta política, sino también como un valor público en sí mismo acotado a la idea de desarrollo de país. En este sentido, destinar recursos para la expansión de la gratuidad hasta el sexto decil supone invertir en la formación de capital humano para propiciar el crecimiento del país, tal como lo señala el diputado Miguel Ángel Alvarado: "Igualmente, se ha dicho que esto puede generar un desfalco económico en las arcas de la nación, producto de que se va a entregar educación gratuita. ¡Vaya paradoja! ¿Cómo va a crecer el país si no invertimos en educación?" (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017d, p. 5). De esta manera, al igual que el proyecto de ley vincula la formación de capital humano al desarrollo, lo mismo hacen los parlamentarios durante la discusión. Algunos parlamentarios regionalistas y rectores de universidades regionales ponen un apellido a este desarrollo al indicar que debe tener un carácter regional (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017d; Primer Informe de Comisión de Educación, 2017) o lo que Bozeman denominó "desarrollo local".

Sin embargo, el mecanismo para lograr el desarrollo no fue deliberado mayormente en la discusión parlamentaria. Entre las pocas opiniones planteadas fue posible identificar tres posturas. La primera, que aparece sobre todo en las primeras etapas de la discusión legislativa, plantea mantener instrumentos actualmente utilizados, como el aporte fiscal directo con correcciones y/o utilizar el convenio marco para beneficiar a las IES regionales. Según lo indicado por el rector de la Universidad Austral, Óscar Galindo:

> El financiamiento basal es inherente al sistema universitario y debe mantenerse por ley el AFD corregido (con indicadores equitativos y auditables), el basal por desempeño y Convenio Marco (fusionado y de libre disposición) y el Fondo de Desarrollo Regional (por ley, asignado con criterios de territorialidad a definir) (Senado de la República de Chile, 2017a, p. 120).

La segunda postura corresponde al diseño e implementación de una estrategia de desarrollo, iniciativa que finalmente no fue incluida en el proyecto de ley; como plantea el académico José Joaquín Brunner: "Por último, no hay mención alguna a una política y una estrategia de desarrollo (ni los cambios normativos que pudieran necesitarse) para abordar los desafíos que el sistema enfrenta durante la primera mitad del siglo XXI (Senado de la República de Chile, 2017a, p. 63). El tercer mecanismo da cuenta de exceptuar el cumplimiento del requisito de establecer aranceles regulados a las IES regionales para considerar en sus ingresos las características de la población a la que atienden (Senado de la República de Chile, Discusión en Sala, 2017b).

Finalmente, en materia de financiamiento solo se mantuvieron aquellos mecanismos ya existentes para IES (como el AFD y Convenios Marcos) y se consideró su cobertura regional dentro de las variables para la estimación de las vacantes que pueden disponer las IES. En cuanto a la elaboración de una estrategia de desarrollo, esta se circunscribió a la educación técnico profesional de educación superior, dejando de lado al resto de las IES en su diseño e implementación (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a).

DISCUSIÓN

Este estudio tuvo como objetivo identificar los valores públicos que fueron deliberados durante el trámite de la Ley 21.091 (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a) y los instrumentos de política pública para alcanzarlos. En el proyecto de ley y el mensaje presidencial enviado por el ejecutivo en julio de 2016 aparecen tres valores públicos asociados a la política de gratuidad: 1) la equidad e inclusión (tratados como uno solo), 2) el pluralismo y 3) el desarrollo social y económico (Gobierno de Chile, 2016). Sin embargo, aunque estos tres valores puedan ser de gran importancia, no necesariamente son igualmente relevantes en su presentación, por dos razones. En primer lugar, los valores de equidad e inclusión constituyen un eje de la ley que se plasma en un instrumento concreto, como lo es la gratuidad en el arancel. Por lo tanto, estos valores gozan de una primacía en la política de gratuidad. En segundo lugar, la equidad e inclusión son valores en sí mismos, mientras que el pluralismo es un valor instrumental (Jørgensen & Bozeman, 2007), ya que se entiende como una condición para que la política de gratuidad garantice una igualdad de oportunidades en el acceso de los estudiantes, sin importar la institución a la que asistan.

La gratuidad promovería, según el Ejecutivo y parlamentarios oficialistas, la equidad e inclusión al disminuir el endeudamiento de los estudiantes de menores ingresos que acceden a la educación superior. En la discusión parlamentaria se mostraron datos de que la gratuidad implementada en 2016, vía Ley de Presupuestos, habría beneficiado a cerca de 140 000 jóvenes (Arzola, 2021; Delisle & Bernasconi, 2018). Esto se utilizó para atestiguar sus efectos y contribuir a su legitimación (Cámara de Diputados de Chile, Discusión en Sala, 2017b) o, alternativamente, para presionar a los congresistas —naturalmente reticentes a quitar beneficios a grupos de votantes—.

Durante la deliberación se observó una fuerte retórica meritocrática que posicionó como merecedores de la gratuidad a los estudiantes que se esforzaron lo suficiente para acceder a la educación superior, en línea con lo evidenciado por Lomer y Lim (2021) en su estudio de la política de gratuidad filipina. En este sentido, la responsabilidad por acceder a la educación superior se posiciona en el individuo, y no en la sociedad en su conjunto (UNESCO, 2023). Con esto, la política aspira a garantizar igualdad de oportunidades eliminando las barreras financieras, más que a una igualdad de resultados (de Gayardon, 2019). Esto tiene como principal implicancia que la gratuidad no se hace cargo de la desigualdad relacionada con las diferencias en el capital cultural de los postulantes (Espinoza et al., 2022); aunque existen otras iniciativas como el programa PACE que está orientado a este propósito, pero que excluye al sector técnico profesional. Tampoco considera medidas para abordar fenómenos como la permanencia en educación superior, donde se han mostrado efectos diferenciados de la política dependiendo del sector (Clasing, 2022).

En la misma línea, la evidencia sobre la política de gratuidad en educación superior muestra avances limitados: Martín (2024) detecta un mayor acceso de estudiantes de bajos ingresos con buen rendimiento, aunque posiblemente asociado a requisitos más flexibles; Carnes y Salas-Schweikart (2023) señalan una reducción de barreras económicas que habría aumentado los años de escolaridad, especialmente en mujeres en situación de pobreza, pero advierten que no se puede aislar el efecto de la gratuidad de otras reformas. En contraste, Espinoza et al. (2022) y Arzola (2021) sostienen que el beneficio favoreció sobre todo a quienes ya habrían accedido al sistema, sin transformar significativamente el acceso de primera generación; por último, Clasing (2022) observa solo una leve baja en la segregación socioeconómica.

Estos efectos mixtos pueden deberse a que ya existía un crecimiento de la matrícula en el periodo previo a la implementación de la gratuidad —con tasas desde 6,5 % promedio anual entre 1990 y 2005 (año de aprobación del CAE) hasta 7,6 % entre 2005 y 2011— y una posterior desaceleración —con tasas desde 2,8 % entre 2011 y 2017, año de aprobación de la ley de gratuidad, hasta apenas 1,2 % posteriormente—. Del mismo modo, los mayores avances en términos de acceso de los quintiles de menores ingresos en la asistencia a la educación superior se producen antes de 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2024). Ninguno de los estudios que mide el efecto de la ley de gratuidad en matrícula o la inclusión se hace cargo de estas tendencias que venían antes de su promulgación, ni puede separar el efecto de la inclusión del sector técnico profesional.

Por lo demás, el crédito contingente a ingresos y las ayudas estudiantiles ya garantizaban que no había limitaciones de acceso por incapacidad (Olavarría Gambi & Allende González, 2024). En el curso del debate, no se mostró un estudio que respaldara las afirmaciones oficialistas sobre restricciones económicas de acceso, o que estas fuesen más importantes que otras posibles causas; tampoco existían estudios sobre las dificultades para pagar el crédito. No obstante, las estadísticas de la Comisión Ingresa en 2019 indicaban que el 90 % de los desertores y el 87 % de los egresados tenían cuotas inferiores a 3 UF mensuales —razonable para los niveles de ingresos promedio de los profesionales— y la morosidad representaba solo un 3 % de la cartera total (Diario Financiero, 6 de enero de 2020).

La evidencia sobre los problemas de endeudamiento es bastante posterior: MINEDUC (2022), cruzando bases de impuestos internos y de deudores, mostró una situación mucho más compleja, por los bajos ingresos (declarados) de los deudores, que sugiere que para ese grupo la educación superior no está generando movilidad social. Esto resulta consistente con las tesis de Bourdieu y Passeron (2009) sobre la concentración de los beneficios de educarse en los grupos de mayor capital cultural. Lejos de respaldar la política de gratuidad, esta constatación sugiere políticas de inclusión, culturales y laborales que requieren discutirse.

En síntesis, la política de gratuidad no estaría respondiendo al valor público de la igualdad e inclusión. Sin embargo, podría responder a otros, como aquel que consagra la protección de los derechos individuales (Jørgensen & Bozeman, 2007). Este valor apareció en la discusión parlamentaria cuando se hacía referencia a la educación como un derecho que debe beneficiar a todos los estudiantes talentosos, sin importar su condición social. Para que esto ocurra, de acuerdo con UNESCO (2022), las instituciones educativas deben cumplir con el marco de las 5 As (en inglés). No obstante, según un informe publicado por la misma organización (UNESCO, 2023), la política de educación superior enfrenta importantes desafíos de adaptabilidad —al promover la rigidez en la formación profesional de los estudiantes— y de accesibilidad —en términos de asegurar el acceso de grupos desaventajados—. Esto no es resuelto por el simple expediente del sistema de financiamiento; al mismo tiempo, diversos mecanismos de financiamiento serían compatibles con esta perspectiva, pero la gratuidad no es el más eficiente.

Así, el derecho a la educación superior requiere complementarse con una mirada de derecho social y una perspectiva menos liberal y más comunitarista o republicana. Se trataría de sacar a la educación superior de la esfera del mercado (Orellana, 2018), lo que según Bozeman (2007) requeriría un financiamiento basal y un sistema de gobernanza que asegure la producción de valor público. No obstante, esto no es lo que hace el mecanismo de gratuidad, sino que refuerza la dinámica de mercado y la gobernanza basada en la competencia entre instituciones.

En segundo lugar, en congruencia con la anterior, el pluralismo aparece como un valor público en torno al cual no existió una deliberación profunda que permitiera llegar a consensos sobre un entendimiento común. En este sentido, en el diseño de la política primó la postura de las universidades privadas y de los parlamentarios de oposición, compartida por los funcionarios de gobierno que querían evitar una discusión más profunda sobre el modelo que hacía extensiva la gratuidad a todas las IES, sin importar su propiedad, para asegurar la diversidad de proyectos educativos. Esto se

produjo por dos razones. La primera es la oposición, que comprometió su apoyo al proyecto, una vez que se aseguraron de que la ley considerara a las instituciones privadas, incluyendo centros de formación técnica e institutos profesionales (Bernasconi, 2019). La segunda es la noción de pluralismo interno vinculada a la presencia de actores de diferentes estamentos en el gobierno de las instituciones, que fue abordada en la Ley 21.094 sobre universidades estatales (5 de junio de 2018). Por lo tanto, los requisitos sobre gobierno universitario se acotaron a las universidades estatales, lo que no iría en línea con un enfoque de valor público que requiere la deliberación de los valores públicos a ser producidos por la diversidad de actores de la comunidad educativa (Benington, 2015).

En tercer lugar, en la discusión parlamentaria se sugirieron diferentes mecanismos mediante los cuales se podía producir desarrollo social y económico. Los mecanismos debatidos hicieron fundamentalmente referencia al mediano y corto plazo, a través de instrumentos de financiamiento y de otorgar mayores facilidades a IES regionales. Sin embargo, instrumentos de largo plazo como una estrategia de desarrollo fueron limitados solo al sector técnico profesional de nivel superior, lo cual marginó a los parlamentarios de la deliberación de este valor público en el sector universitario. De esta manera, no existe claridad sobre el rol de la política de gratuidad en la producción de nuevo conocimiento, el desarrollo tecnológico, la equidad y cohesión social, y la vida democrática (Czarnecki, 2018; Englund, 2002; Heyneman et al., 2007; Spiel et al., 2018).

En síntesis, la aprobación del proyecto no fue el resultado de un acuerdo por parte de los parlamentarios sobre los mecanismos para producir los valores públicos propuestos por el ejecutivo en el proyecto de ley, sino que se produjo más bien por razones políticas: el entonces expresidente Sebastián Piñera, líder de la coalición en contra de la iniciativa, manifestó su acuerdo con aprobarla, como una estrategia para ganar la elección (Infobae, 2017). Luego, una vez que asumió el gobierno, optó por no desmantelarla para no poner en peligro su popularidad (Bernasconi, 2019).

La falta de deliberación de los mecanismos tuvo como principal consecuencia que no se cuestionara el diseño de la política en cuanto a su contribución a la creación de los valores públicos planteados. Tal como lo presentan Queupil y Durán del Fierro (2018), no se muestra un vínculo entre el principio de inclusión y su despliegue en el sistema educativo; lo que aplica a los otros dos valores analizados. Esto podría explicar que se pasara por alto aquella evidencia de que las barreras a la educación superior están lejos de ser únicamente financieras, sino también culturales (de Gayardon & Bernasconi, 2020; Espinoza et al., 2022), por lo que una política de aranceles gratuitos no necesariamente iba a provocar los efectos esperados.

CONCLUSIONES

Los resultados en torno a la discusión e implementación de la Ley 21.091 (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a) dieron cuenta de la necesidad de avanzar en la deliberación de valores públicos como la equidad, la inclusión y el desarrollo del país. El análisis de la discusión parlamentaria permitió establecer que en la sociedad chilena existe un consenso normativo acerca de los valores principales en los que debiera basarse la política de educación superior (Bozeman, 2007; Jørgensen & Bozeman, 2007). Sin embargo, la situación es distinta cuando se trata de llegar a consensos sobre los mecanismos para implementar los valores públicos acordados. Estos resultados son concordantes con los hallazgos de Lomer y Lim (2021), quienes analizaron la política de gratuidad en Filipinas y observaron que las discrepancias en la discusión parlamentaria se dan principalmente en las dimensiones de justicia procedimental —es decir, cómo alcanzar estos valores públicos—, y no en la justicia distributiva —es decir, los resultados que se esperan de la política—.

En el caso de los valores públicos de equidad e inclusión, las dos posturas presentadas discreparon en el carácter equitativo e inclusivo que atribuyen a la política de gratuidad. Así, primó el discurso del gobierno que consideró que la gratuidad contribuía a una igualdad de oportunidades. En el caso del pluralismo, se impuso una visión de este valor basado en la diversidad de proyectos institucionales, dejando de lado otras nociones relacionadas con la obligación de pluralismo en cada institución. Esto es que se decidió no asegurar el valor público del pluralismo en todas las instituciones, lo que reduce el grado de *publicness* (Bozeman, 2007) en las que adopten proyectos no pluralistas. En el caso del desarrollo del país, en el diseño final de la política se abordaron solo aquellas propuestas de mediano y corto plazo; dejando de lado aquella opción que implicaría una discusión sobre la estrategia país a desarrollar en el largo plazo y la contribución que esta podría hacer a la educación superior.

Cabe mencionar que la legitimación de estas visiones no se produjo por el proceso deliberativo, sino por factores políticos que no estuvieron asociados al contenido del proyecto —como asegurar los votos de la coalición opositora, la irrupción de una campaña presidencial y asegurar la estabilidad del nuevo gobierno que asumió en ese entonces (Bernasconi, 2019)—. Esto habría generado que los parlamentarios que estaban en contra del proyecto pasaran por alto la evidencia internacional que mostraba que las políticas de gratuidad universal en educación superior eran regresivas (Barr, 1993, 2011). A su vez, la falta de discusión resultó en una ley que no logra plasmar los valores públicos enunciados en instrumentos de política pública concretos.

La presente investigación no estuvo exenta de limitaciones. La primera de ellas se relaciona con la restricción del objeto de estudio. Aunque este análisis se limitó a la política de gratuidad, hay resultados como aquellos relacionados con el valor público del desarrollo que hacen referencia a la política de financiamiento de las instituciones de educación superior. Este ejemplo muestra la dificultad de delimitar el objetivo de estudio en investigaciones que utilizan una metodología de caso (Yin, 2008). En ese sentido, aunque la política de gratuidad no abordó este desafío, no supone necesariamente que la Ley 21.091 de educación superior (Congreso Nacional de la República de Chile, 2018a) no lo haya realizado; aunque su análisis escapa del objetivo de este estudio. En segundo lugar, este trabajo discute los efectos de la política a partir de resultados arrojados por investigaciones previas con metodologías diversas, que hacen difícil su comparación. Futuros estudios pueden avanzar en el desarrollo de un metaanálisis que sintetice esta evidencia para extraer conclusiones sobre los efectos de la política en el caso de Chile.

Este análisis es una primera aproximación para avanzar en el mapeo de los valores públicos de una de las principales reformas que ha existido en el sistema de educación superior chileno luego del retorno a la democracia. Futuras investigaciones deben avanzar en el

estudio de los valores públicos de otras reformas educativas para abrir la discusión sobre el rol de las instituciones educativas en su logro. Para enfrentar estos desafíos pendientes, es útil la noción de *publicness* de Bozeman (2007), que sugiere que las IES que reciben recursos públicos deben, como contrapartida, tener como mandato producir valores públicos; lo que no se asegura por el simple expediente de un subsidio a la demanda. De esta manera, la producción de valores públicos por parte de las IES es una alternativa a la falta de deliberación en el debate legislativo y los problemas de diseño de una ley.

REFERENCIAS

Anderson, E. (1990). The Ethical Limitations of the Market. *Economics & Philosophy, 6*(2), 179–205. https://doi.org/10.1017/S0266267100001218

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

Barr, N. (1993). Alternative Funding Resources for Higher Education. *The Economic Journal, 103*(418), 718-728. https://doi.org/10.2307/2234544

Barr, N. (2003). *Financing higher education: Comparing the options*. London School of Economics and Political Science. https://econ.lse.ac.uk/staff/nb/barr_HE_option030610.pdf

Barr, N. (2011). Financing Higher Education: Lessons from economic theory and operational experience. En S. Armstrong & B. Chapman (eds.), *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia* (pp. 25-48). ANU Press. https://www.jstor.org/stable/j.ctt24h3c0.6

Bator, Francis M. (1958). «The Anatomy of Market Failure». *Quarterly Journal of Economics, 72* (3), pp. 351-379.

Bellei, C. & Cabalin, C. (2013). Chilean student movements: Sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparxative Education, 15*(2), 108–123. https://journals.library.columbia.edu/index.php/cice/article/view/11508

Bellei, C., Cabalin, C., & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education, 39*(3), 426–440.

Benington, J. (2015). Public Value as a Contested Democratic Practice. En J. M. Bryson, B. C. Crosby, & L. Bloomberg (eds.), *Creating Public Value in Practice*. Routledge.

Benington, J. & Moore, M. H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. En *Public Value. Theory & Practice* (pp. 1-30). Palgrave MacMillan.

Bernasconi, A. (2019). Free Tuition in Chile: A Policy in Foster Care. *International Higher Education, 98, Article 98*.

Bourdieu, P. & Passeron, J.C. (2009). *Los herederos: Los estudiantes y la cultura*. Siglo veintiuno editores.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press. https://www.jstor.org/stable/j.ctt2tt37c

Bozeman & Sarewitz. (2011). Public Value Mapping and Science Policy Evaluation. *Minerva, 49*, 1-23.

Broucker, B., De Wit, K., & Verhoeven, J. C. (2018). Higher education for public value: Taking the debate beyond New Public Management. *Higher Education Research & Development, 37*(2), 227-240. https://doi.org/10.1080/07294360.2017.1370441

Brunner, J. J. (2016). *Nueva mayoría: Fin de una ilusión*. Ediciones B.

Cámara de Diputados de Chile. (2017a). *Diario de Sesión en Sesión 15, Legislatura 365. Discusión general del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Cámara de Diputados de Chile. (2017b).*Discusión en Sala. Diario de Sesión en Sesión 44, Legislatura 365. Discusión particular del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Cámara de Diputados de Chile. (2017c). *Discusión en Sala. Diario de Sesión en Sesión 45, Legislatura 365. Discusión particular del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Cámara de Diputados de Chile. (2017d*). Discusión en Sala. Diario de Sesión en Sesión 46, Legislatura 365. Discusión particular del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*.https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Cámara de Diputados de Chile. (2017e). *Discusión en Sala. Diario de Sesión en Sesión 47, Legislatura 365. Discusión particular del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*.https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Carnes, M. & Salas-Schweikart, R. (2023). Advancing Women's and Indigenous Groups' Educational Achievement: Changes in Outcomes following the 2017 Ley de Gratuidad in Chile. *Social Sciences, 12*(6), Article 6. https://doi.org/10.3390/socsci12060353

Carnoy, M., I. Brodziak, A. Molina, M. Socías (2007). The Limitations of Teacher Pay Incentive Programs Based on Inter-Cohort Comparisons: The Case of Chile's SNED. *Education Finance and Policy, 2* (3): 189–227. doi: https://doi.org/10.1162/edfp.2007.2.3.189

Castro, J. (2000). *Análisis comparativo del financiamiento a la educación superior, universidades estatales y universidades privadas con aportes 1981-1989 y 1990-1998*. Universidad de Chile. https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO43.pdf

Clasing, P. (2022). *The Promise of Free Tuition: The Case of Chile* [thesis]. University of Michigan. https://doi.org/10.7302/6851

Clasing-Manquian, P. (2024). How free tuition became a policy in Chile: The importance of policy actors and their beliefs. *Higher Education*, *88*(5), 1829-1849. https://doi.org/10.1007/s10734-024-01188-z

Congreso Nacional de la República de Chile. (1981). *Decreto Supremo N° 1.500. Crea Programa de Becas Presidente de la República. Promulgado 18 de diciembre de 1980. D. O.: 26 de febrero de 1992 (rectificado)* https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=17966

Congreso Nacional de la República de Chile. (2020). *Elecciones presidenciales de 2017*.

Congreso Nacional de la República de Chile. (1995). *Ley N° 19.410. Modifica la Ley N° 19.070, sobre Estatuto de Profesionales de la Educación, el Decreto con*

Fuerza de Ley N° 5, de 1993, y otorga beneficios que señala. Promulgada 31 de agosto de 1995. D.O.: 2 de septiembre de 1995. https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=30777

Congreso Nacional República de Chile. (1998). *Ley N° 19.553. Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica. Promulgada 28 de enero de 1998. D.O.: 4 de febrero de 1998.* https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=93381

Congreso Nacional República de Chile. (2003). *Ley N° 19.882. Regula nueva política de personal de los funcionarios públicos que indica. Promulgada 11 de junio de 2003. D.O.: 23 de junio de 2003.* https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=211480

Congreso Nacional República de Chile. (2005). *Ley N° 20.027. Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior. Promulgada 11 de junio de 2005. D.O.: 11 de junio de 2005.* https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=239034

Congreso Nacional de la República de Chile.(2006). *Ley N° 20.129. Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Promulgada 23 de octubre de 2006. D.O.: 17 de noviembre de 2006.* https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323

Congreso Nacional de la República de Chile. (2018). *Ley N° 21.091. Sobre educación superior. Promulgada 29 de mayo de 2018. D.O.: 29 de mayo de 2018.* https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991

Congreso Nacional de la República de Chile. (2018). *Ley N° 21.094. Sobre Universidades Estatales. Promulgada 5 de junio de 2018. D.O.: 5 de junio de 2018.* https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253

Contreras, J. L. (2022). El proceso hacia la gratuidad en la educación universitaria chilena. *Debate Universitario, 11*(20), 7–25.

Czarnecki, K. (2018). Less inequality through universal access? Socioeconomic background of tertiary entrants in Australia after the expansion of university participation. *Higher Education, 76*(3), 501-518. https://doi.org/10.1007/s10734-017-0222-1

De Gayardon, A. (2019). There is No Such Thing as Free Higher Education: A Global Perspective on the (Many) Realities of Free Systems. *Higher Education Policy, 32*(3), 485-505. https://doi.org/10.1057/s41307-018-0095-7

De Gayardón, A. & Bernasconi, A. (2020). El movimiento de la educación gratuita. *International Higher Education*, *100*, 21-23.

Delisle, J. & Bernasconi, A. (2018). Lessons from Chile's transition to free college. *Evidence Speaks Reports, 2*(43), 1–17. Brookings Institution

Diario Financiero. (6 de enero de 2020). *CAE: Deuda alcanza los US$9.500 millones.*

Dubet, F. (2017). *Repensar la justicia social.* Siglo XXI editores.

Englund, T. (2002). Higher education, democracy and citizenship – the democratic potential of the university? *Studies in Philosophy and Education, 21*(4), 281-287. https://doi.org/10.1023/A:1019840006193

Espinoza, O., González, L. E., Sandoval, L., McGinn, N., & Corradi, B. (2022). Reducing inequality in access to university in Chile: The relative contribution of cultural capital and financial aid. *Higher Education, 83*(6), 1355–1370. https://doi.org/10.1007/s10734-021-00746-z

Galindo-Illanes, M., Gallegos-Mardones, J., & Vasquez-Parraga, A. (2021). Explaining loyalty in higher education: A model and comparative analysis from the policy of gratuity, a case applied to Chile. *Sustainability, 13*(19), 10781.

Gallegos, J. A. & Moraga, J. A. (2023). Chilean Universities and Universal Gratuity: Suggestions for a Model to Evaluate the Effects on Financial Vulnerability. *Sustainability, 15*(13), Article 13. https://doi.org/10.3390/su15139961

García-Peñalosa, C. & Wälde, K. (2000). Efficiency and Equity Effects of Subsidies to Higher Education. *Oxford Economic Papers, 52*(4), 702-722.

Gary-Bobo, R.J. & Trannoy, A. (2015). Optimal student loans and graduate tax under moral hazard and adverse selection. *Rand Journal of Economics, 46* (3), 546-576.

Gobierno de Chile. (2016). *Mensaje en Sesión 39, Legislatura 364. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley de Educación Superior (Mensaje N.º 110-364). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior.*https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

González, P. (2016). *Criterios de evaluación de proyectos: Los límites del utilitarismo*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

González, P., Fernández-Vergara, A., Rojas, G., & Vilugrón, L. (16 de marzo de 2023). *The Political Economy of Regulation: Chile's Educational Reforms since the Return of Democracy*. RISE Programme. PE12. https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-2023/PE12

Guzmán-Valenzuela, C. (2016). Neoliberal discourses and the emergence of an agentic field: The Chilean student movement. En R. Brooks (ed.), *Student politics and protest* (pp. 47–62). Routledge & SRHE

Habermas, J. (1993). *Justification and application: Remarks on discourse ethics* (C. Cronin, Trans.). Polity Press.

Heyneman, S. P., Kraince, R., & Lesko, N. (2007). Higher Education and Social Cohesion: A Comparative Perspective. En *Higher Education in the New Century: Global Challenges and Innovative Ideas* (pp. 55-78). Brill Academic Pub. https://doi.org/10.1163/9789087903169_004

Infobae. (Noviembre 24 de 2017). *Sebastián Piñera anunció que está dispuesto a seguir con la gratuidad educativa que promueve el gobierno de Bachelet*. https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/11/23/sebastian-pinera-anuncio-que-esta-dispuesto-a-seguir-con-la-gratuidad-educativa-que-promueve-el-gobierno-de-bachelet/

Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society, 39*(3), 354-381. https://doi.org/10.1177/0095399707300703

Krippendorff, K. H. (2004). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*. Sage Publications, Inc.

Llona, M. A. R., Bonvallet, V. V., & Rojas, M. V. (2023). Política de gratuidad en educación superior en Chile y garantía del derecho a la educación: Tensiones y desafíos. *Revista Brasileira de Educação*, *28*, e280059. https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280061

Lomer, S. & Lim, M. A. (2021). Understanding issues of 'justice' in 'free higher education': Policy, legislation, and implications in the Philippines. *Policy Reviews in Higher Education, 6*(1), 94-123. https://doi.org/10.1080/23322969.2021.2012242

Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics, 22*(1), 3-42. https://doi.org/10.1016/0304-

3932(88)90168-7

Malkin, J. & Wildavsky, A. (1991). Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned. *Journal of Theoretical Politics, 3*(4), 355–378. https://doi.org/10.1177/0951692891003004001

Mankiw, N. G. (1995). The Growth of Nations. *Brookings Papers on Economic Activity, 26*(1, 25th Anniversary Issue), 275-326.

Marcucci, P. N. & and Johnstone, D. B. (2007). Tuition fee policies in a comparative perspective: Theoretical and political rationales. *Journal of Higher Education Policy and Management, 29*(1), 25-40. https://doi.org/10.1080/13600800600980015

Marginson, S. (2007). The public/private divide in higher education: A global revision. *Higher Education, 53*(3), 307-333. https://doi.org/10.1007/s10734-005-8230-y

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press.

Martín, A. (2024). *Does Free Tuition Help or Hinder the Poor? Evidence from Chile*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4780393&utm_source=chatgpt.com

MINEDUC (2022) *Primer Informe Crédito con Aval del Estado: Características de la población deudora e impactos*. https://educacionsuperior.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/49/2022/07/PrimerInformeCAE-1.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). *Situación educacional de la población*. Encuesta Casen 2006-2002.

Mizala, A. & P. Romaguera P. (2002). Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena. *Cuadernos de Economía, 118*, 353-94.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (New edition). Harvard University Press.

Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review, 74*(4), 465-477. https://doi.org/10.1111/puar.12198

Muñoz, Ó. (1993). *Después de las privatizaciones: Hacia el estado regulador*. CIEPLAN.

Olavarría Gambi, M. & Allende González, C. (2024). Endeudamiento estudiantil y acceso a la educación superior en Chile. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (141), 91-112. https://doi.org/10.5477/cis/reis.141.91

Orbach, B. (2013). What Is Government Failure. *Yale Journal on Regulation, 30*, 44-56.

Orellana, V. (ed.). (2018) *Entre el mercado gratuito y la educación pública: dilemas de la educación chilena actual*. LOM Ediciones.

Paredes, J. P. & Araya, C. (2020). La educación chilena, ¿no se vende? Movilización estudiantil y la configuración del problema público universitario. *Polis (Santiago), 19*(57), 331-359.

Picazo, M. I. & Pierre, C. (2016). La educación como derecho social: La construcción del referencial de acción pública del movimiento estudiantil chileno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 25*(spe), 99-120.

Popper, K. R. (1947). *The Open Society and Its Enemies*. G. Routledge & Sons, Limited.

Queupil, J. P. & Durán del Fierro, F. (2018). El Principio de Inclusión: Similitudes y Diferencias en la Educación Escolar y Superior en Chile. *Revista latinoamericana de educación inclusiva, 12*(1), 111-128. https://doi.org/10.4067/S0718-73782018000100111

Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Rossi, F. & Weber, M. (2024). *The Accumulation and Utilization of Human Capital over the Development Spectrum*. World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099136509042418665/pdf/IDU189d7df-511519d145711a5b1175874d937d5a.pdf

Salemans, L. & Budding, T. (2022). Operationalizing public value in higher education: The use of narratives as an alternative for performance indicators. *Journal of Management and Governance, 26*(2), 337-363. https://doi.org/10.1007/s10997-021-09596-4

Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito: ¿Qué ha sido del bien común?* (A. S. Mosquera, trad.). Debate.

Sandel, M. (2022). *Democracy´s discontent: A new edition for our perilous times*. Harvard University Press.

Sen, A. (2009). *The Idea of Justice* (1st edition). The Belknap Press.

Senado de la República de Chile. (2017a). *Primer Informe de la Comisión de Educación y Cultura. Diario de Sesión en Sesión 71, Legislatura 365. Segundo Trámite Constitucional del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Senado de la República de Chile. (2017b). *Discusión en Sala. Diario de Sesión en Sesión 72, Legislatura 365. Discusión general del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Senado de la República de Chile. (2018). *Segundo Informe de la Comisión de Educación y Cultura. Diario de Sesión en Sesión 83, Legislatura 365. Segundo Trámite Constitucional del Proyecto de Ley sobre Educación Superior (Boletín N.º 10783-04). En Historia de la Ley N.º 21.091 sobre Educación Superior*. https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Schrunk, D. G. (2012). The Systems Engineering Approach to the Design of Laws. *Procedia Computer Science, 8*, 327-332.

Spiel, C., Schwartzman, S., Busemeyer, M., & Cloete, N. (2018). The contribution of education to social progress. En *Rethinking Society for the 21st Century: Report of the International Panel for Social Progress* (Vol. 3, pp. 753-778). Cambridge University Press. https://eprints.gla.ac.uk/154654/

UNESCO. (2022). *The right to higher education: A social justice perspective*. https://doi.org/10.54675/CILF2166

UNESCO. (2023). *Chile: Tracing and emerging practices on the right to higher education around the world: Policy initiatives on the right to higher education in Chile*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385302_eng

Veliz, D., Pickenpack, A., & Villalobos, C. (2022). Policy Translation of Social Movements Demands: The Case of Free-Tuition in Higher. *Berkeley Review of Education, 11* (2).

White, M. D. & Marsh, E. E. (2006). Content Analysis: A Flexible Methodology. *Library Trends, 55*(1), 22-45.

Yin, R. K. (2008). *Case Study Research: Design and Methods* (Fourth Edition). SAGE Publications, Inc.

Zaviezo, L., Pliscoff, C., Vidal, F., Juretić, J., Ramos, J., Waissbluth, M., Titelman, N., González, P., & Salas, R. (2016). *Informe de estudio: Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del*

Declaración de conflicto de interés
Los autores declaran no tener conflictos de interés.

Fuentes de financiamiento
Agradecemos el apoyo financiero del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile con los fondos del proyecto SCIA ANID CIE160009.

AUTORES

Pablo González
pgonz@uchile.cl
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7709-6870

Daniela Quezada
daniela.quezada@uchile.cl
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0103-5139

Antonia Toro
antonia.toro@uchile.cl
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0659-8037