
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 31 Número 120

31 de octubre 2023

ISSN 1068-2341

Evolución de la Educación Superior Chilena desde la Perspectiva del Ecuilizador de Gobernanza

*José Joaquín Brunner*¹

Universidad Diego Portales
Chile



Mario Alarcón

Universidad Diego Portales
Chile

Citación: Brunner, J. J., & Alarcón, M. (2023). Evolución de la educación superior chilena desde la perspectiva del ecualizador de gobernanza. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 31(120). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.8271>

Resumen: Este artículo examina la evolución de la gobernanza del sistema de educación superior de Chile durante los últimos 50 años. Se considera la narrativa de la Nueva Gerencia Pública (NGP) como marco conceptual y se aplica el ecualizador de gobernanza como modelo analítico para estudiar los cambios en distintos períodos caracterizados por diferentes contextos políticos. Los resultados evidencian que después de 50 años, la gobernanza del sistema de educación superior chileno ha transitado desde un régimen de autogobierno académico hacia un esquema híbrido con predominio de una coordinación mediante regulación del Estado, competencia y gobierno gerencial. Se revisan los resultados de estudios previos bajo el lente del ecualizador de

¹ Texto elaborado por los autores en el marco de la Cátedra de Sistemas y Políticas Comparadas de Educación Superior con sede en la Universidad Diego Portales de Chile. Contó asimismo con el patrocinio del Proyecto FONDECYT N° 1221758 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.

gobernanza aplicado a los sistemas de educación superior de Italia, Hungría, Ucrania y Polonia. Se constata una tendencia común hacia la configuración de modelos de gobernanza híbridos y se advierten limitaciones en los regímenes ideales de gobernanza para representar la complejidad actual de los sistemas nacionales de educación superior.

Palabras clave: educación superior; gobernanza de la educación superior; Chile; equalizador

Evolution of Chilean higher education from a governance equaliser perspective

Abstract: This article examines the evolution of Chile's higher education system governance over the last 50 years. It considers the New Public Management (NPM) narrative as a conceptual framework and applies the governance equalizer as an analytical model to study changes in different periods characterized by different political contexts. The results show that after 50 years, the governance of the Chilean higher education system has shifted from a regime of academic self-governance to a hybrid system with a predominance of coordination through state regulation, competition, and managerial government. The results of previous studies are reviewed through the lens of the governance equalizer applied to the higher education systems of Italy, Hungary, Ukraine, Poland, and Ethiopia. A common trend towards the configuration of hybrid governance models is found, and the limitations of ideal governance regimes to represent the current complexity of national higher education systems are noted.

Key words: higher education; higher education governance; Chile; equaliser

Evolução da educação superior chilena desde a perspectiva do equalizador de governação

Resumo: Este artigo examina a evolução da governação do sistema de ensino superior do Chile nos últimos 50 anos. Considera a narrativa da Nova Gestão Pública (NPM) como um quadro concetual e aplica o equalizador de governação como um modelo analítico para estudar as mudanças em diferentes períodos caracterizados por diferentes contextos políticos. Os resultados mostram que, após 50 anos, a governação do sistema de ensino superior chileno passou de um regime de auto-governação académica para um sistema híbrido com predominância da coordenação através da regulação estatal, da concorrência e do governo de gestão. Os resultados de estudos anteriores são analisados através da lente do equalizador de governação aplicado aos sistemas de ensino superior de Itália, Hungria, Ucrânia, Polónia e Etiópia. Constata-se uma tendência comum para a configuração de modelos de governação híbridos e assinalam-se as limitações dos regimes de governação ideais para representar a atual complexidade dos sistemas nacionais de ensino superior.

Palavras-chave: ensino superior; governação do ensino superior; Chile; equalizador

Evolución de la Educación Superior Chilena desde la Perspectiva del Ecuilizador de Gobernanza

Durante las últimas tres décadas, los sistemas de educación superior (ES) del mundo han experimentado significativos cambios en sus esquemas de gobernanza (Shattock, 2014). Al respecto, se reconoce que estas transformaciones han estado fuertemente influidas por los principios de la *Nueva Gestión Pública –NGP* (de Boer et al., 2008). En efecto, esos cambios han redefinido los roles y relaciones entre Estado, mercado e instituciones de educación superior (Facchini y Fia, 2022). En términos generales, se aprecian patrones globales relacionados con un menor control estatal, una mayor autonomía de las instituciones y una creciente competencia entre las instituciones en la captación de financiamiento (Krüger et al., 2018).

En cualquier caso, la implementación de las reformas a la gobernanza de los sistemas de ES ha tenido distintos énfasis y alcances según el contexto político, económico y social de los países y las características particulares de los sistemas nacionales (Frølich & Caspersen, 2015; Shattock, 2014). En Europa, se constata una tensión entre las presiones transnacionales de cambio en la gobernanza de los sistemas nacionales y la resistencia de estos para mantener su trayectoria y conservar su identidad local (Veiga et al., 2015). En tal sentido, diversos estudios evidencian diferentes modelos de gobernanza en función del tipo de autonomía de las instituciones (sustantiva o procedimental), la orientación y los instrumentos de financiamiento público (para o por resultados), y el nivel de protagonismo del sector privado en la economía política de los sistemas nacionales (Cappano y Pritoni, 2019; Dobbins y Knill, 2017).

En América Latina, el ideario asociado a la NGP ha tenido una amplia aceptación y fuerte influencia en las políticas públicas de educación superior durante las últimas décadas. Sin embargo, a diferencia de Europa, en Latinoamérica las reformas han estado orientadas a introducir mayor regulación, especialmente en aspectos de control de calidad, transparencia y fiscalización. Todo esto en un escenario inicial de provisión mixta (pública y privada) con amplias autonomías por parte de las universidades y desregulación a nivel de sistema (Lemaitre y Zenteno, 2012). Se advierte que las diferencias entre los esquemas de gobernanza de los sistemas de la región están dadas por el balance entre las fuerzas del Estado, los mercados relevantes, la sociedad civil y las instituciones (Brunner, Labraña et al., 2020; González-Ledesma y Álvarez-Mendiola, 2020).

Por otra parte, la literatura académica muestra un creciente interés por el estudio de las transformaciones de la gobernanza de la ES en diversas latitudes. Si bien se observa el desarrollo de diversos enfoques conceptuales, se trata en el fondo de sucesivas ampliaciones del *triángulo de coordinación* de Clark (1983) que establece tres vértices de coordinación entre Estado, mercado y oligarquía académica (Donina y Jaworska, 2022). Un estudio inicial de Schimank (2002) sostiene que a partir de las reformas inspiradas por la NGP se establecen cinco mecanismos de coordinación de gobernanza: regulación estatal, competencia, autogobierno académico, gestión gerencial y orientación externa. Posteriormente, en base a estos mecanismos se construye la metáfora del ecualizador de gobernanza como un esquema analítico para estudiar los cambios en los mecanismos de coordinación de los sistemas nacionales y reconocer sus brechas respecto al *benchmark* establecido por los *policymakers* en base a las orientaciones de la NGP (de Boer et al., 2008). Luego, otras investigaciones han profundizado en la caracterización de los tres modelos ideales de gobernanza de la ES –Estado, mercado y gobierno académico– a partir de los cinco mecanismos de coordinación mencionados anteriormente (Dobbins y Knill, 2009, 2017; Leišyte, 2014).

En el caso de Chile, existen escasos estudios orientados a examinar los cambios en la gobernanza del sistema de ES desde una perspectiva sistémica y con enfoque comparado a nivel internacional. Entre ellos destaca el estudio de Brunner (2015) que analiza las transformaciones de la gobernanza de la ES a lo largo de la segunda mitad del siglo XX desde la perspectiva del triángulo de Clark y sus continuadores. Con todo, durante la última década se han desarrollado numerosos análisis sectoriales o particulares con foco en las políticas públicas de ES en democracia (Fernández Darraz, 2015); la regulación estatal de la ES (León, 2015); las políticas de aseguramiento de la calidad de la ES (Lemaitre, 2015); el financiamiento público de la ES (Brunner y Labraña, 2018); el gobierno de las instituciones de ES (Alarcón, 2021; Bernasconi, 2015), entre otros.

Este artículo tiene como objetivo examinar la evolución de la gobernanza del sistema de ES chileno durante los últimos 50 años, con especial atención a los cambios producidos desde 1990 y las recientes reformas impulsadas a partir de 2014. Para ello se utiliza el modelo del ecualizador de gobernanza (de Boer et al., 2008) y se consideran las tipologías ideales de regímenes de gobernanza de la ES como referencia. Considerando el creciente uso del modelo del ecualizador, el caso de Chile

puede ser examinado en términos comparados con los estudios recientes de Italia (Donina et al., 2015), Hungría (Kováts et al., 2017), Ucrania (Hladchenko et al., 2017; Suprum y Furiv, 2018) y Polonia (Donina y Jaworska, 2022; Hladchenko et al., 2017).

El artículo se organiza en cuatro secciones. En primer término, se presenta el marco conceptual; en particular, el modelo del equalizador de gobernanza de la ES utilizado en este estudio. En segundo lugar, se expone la metodología usada, incluyendo el mecanismo de recolección de información y los criterios para dividir los períodos de tiempo analizados. Luego, se presentan los resultados y hallazgos obtenidos. Por último, se discuten los resultados y se establecen las principales conclusiones.

Marco Conceptual

Nueva Gerencia Pública y ES

La NGP es una corriente de reforma que promueve un conjunto de supuestos y enunciados acerca de cómo deben ser diseñadas, organizadas y gestionadas las organizaciones del sector público (de Boer et al., 2008). Los postulados de la NGP apuntan a transformar las entidades del sector público en organizaciones con una misión o identidad bien definida, una estructura jerárquica y mayor racionalidad en su accionar (Ferlie et al., 2008; Frølich y Caspersen, 2015; Shattock, 2014). Para ello, los principales instrumentos utilizados por la NGP se basan en la generación de mercados o cuasi mercados (en reemplazo de la planificación central); el funcionamiento de sólidos sistemas de información, seguimiento y control de la gestión; una gestión empoderada y emprendedora en lugar de funcionarios públicos que actúan de manera colegiada (Krüger et al., 2018). En definitiva, la NGP busca crear un sector público más pequeño, eficiente y orientado a resultados (Donina et al., 2015). La narrativa de la NGP se originó en Reino Unido durante la década de 1980, luego se extendió rápidamente a países como Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos y, posteriormente, se convirtió en una tendencia común en los países de la OCDE (Austin y Jones, 2016).

Asimismo, se argumenta que la NGP representa un enfoque integrado hacia una reorientación global de los sistemas nacionales de ES (Shattock, 2014). Al respecto, se reconocen tres pilares fundamentales de dicho enfoque. Primero, se sostiene que el Estado debe tener menos control directo sobre las instituciones y centrarse más en la fijación de objetivos. En este contexto, se produce un cambio en la relación entre el Estado y las universidades, pasando de un modelo de fuerte control estatal a uno de regulación y supervisión, que ha configurado un emergente régimen reconocido a través de expresiones como “Estado evaluador”, “dirección a distancia” o “autonomía regulada” (Krüger et al., 2018). Segundo, el uso de mecanismos de mercado para estimular la competencia como modo de gobierno. En este contexto, se espera que las instituciones construyan capacidades para competir de manera eficiente por recursos escasos como financiamiento y prestigio (Ferlie et al., 2008). Tercero, la promoción de sistemas de gobierno de tipo gerencial basado en el liderazgo ejecutivo en reemplazo del colegialismo democrático, además de la incorporación de diferentes partes interesadas en las instancias de gobierno, más allá del dualismo tradicional entre representantes del Estado y el autogobierno académico (Ferlie et al., 2008; Krüger et al., 2018; Shattock, 2014).

De esta manera, se sostiene que, bajo los postulados de la NGP, las políticas públicas de ES han estado orientadas a aumentar el nivel de competencia entre las instituciones, la reducción de recursos públicos, un mayor énfasis en el desempeño institucional, la incorporación de mecanismos de evaluación por resultados y el fortalecimiento del liderazgo ejecutivo a expensas de la colegialidad académica tradicional (Facchini y Fia, 2022). Si bien los cambios en los sistemas de ES han tenido un alcance global, abarcando de manera transversal a los diferentes modelos universitarios—humboldtiano, napoleónico, japonés, anglosajón y norteamericano (Shattock, 2014)—, se reconoce

que la influencia de la NGP ha sido mayor en Reino Unido, Países Bajos y Japón; tendiente a moderada en Noruega y Portugal; y más baja en Italia, Francia y Alemania donde la implementación de los cambios ha sido más lenta (Veiga et al., 2015).

A su turno, las reformas introducidas durante los últimos años en los distintos sistemas nacionales de ES han producido una redistribución en las relaciones de poder entre los tres vértices del triángulo de Clark – Estado, mercado y oligarquías académicas– con distintos resultados dependiendo del grado de institucionalización de la NGP y los diferentes estilos para su aplicación adoptados por los países (Austin y Jones, 2016). Estos cambios han motivado la realización de diversos estudios orientados a examinar los efectos en la gobernanza de la ES en diversos contextos y a explorar nuevos modelos analíticos como el ecualizador de gobernanza.

El Ecualizador de Gobernanza de la ES

El ecualizador de gobernanza propuesto por de Boer, Enders y Schimank (2008) es un modelo analítico que permite caracterizar la gobernanza de los sistemas nacionales de ES en base a cinco dimensiones o mecanismos de coordinación: regulación estatal, orientación externa, competencia, autogobierno académico, y gobierno gerencial. Los autores definen cada una de estas dimensiones de la siguiente manera:

Regulación estatal. Se refiere a la autoridad que el Estado ejerce desde arriba hacia abajo para establecer normas y reglamentos por medio de los cuales dispone comportamientos detallados.

Orientación externa. Se basa en el establecimiento de objetivos y metas generales por partes interesadas externas a las instituciones de ES. Estas orientaciones pueden ser delegadas o acordadas por los actores involucrados. La orientación externa puede ser ejercida por el Estado, instituciones intermedias u otros actores ajenos a la academia. Se entiende que las instituciones de ES tienen espacios de libertad para definir cómo lograr los objetivos y metas establecidas.

Competencia. Se refiere a la disputa que se produce entre las instituciones de ES por el logro de bienes escasos tales como fondos públicos, estudiantes, personal académico y prestigio, en contextos de mercado o cuasi mercados.

Autogobierno académico. Está asociado al poder que ejercen las comunidades académicas tanto en el sistema como en las instituciones de ES. Dicha influencia se ejerce por medio de los mecanismos académicos tradicionales tales como la generación de consenso, la autoridad basada en la reputación y el control mediante la revisión de pares. Dentro de las instituciones, el autogobierno académico se manifiesta generalmente mediante organismos colegiados responsables de la toma de decisiones, mientras que externamente se expresa a través de la participación de oligarquías académicas en decisiones asociadas a regulación y distribución del financiamiento público para investigación, entre otras.

Gobierno gerencial. Se relaciona con la influencia de las jerarquías dentro de las instituciones de ES operando como organizaciones. Se refiere a la capacidad de mando que ejerce la dirección superior a través de los rectores y las direcciones intermedias por medio de los decanos en la fijación de objetivos, regulaciones internas y la toma de decisiones.

Aquí utilizamos como punto de partida los regímenes de gobernanza propuestos por Lešyte (2014) en base al estudio de Dobbins y Knill (2009). En efecto, los autores reconocen tres tipos ideales de regímenes de gobernanza: modelo estatal; modelo de autogobierno académico; y el modelo de mercado. La tabla 1 muestra la ecualización de cada tipo en base a las cinco dimensiones o mecanismos de coordinación.

Tabla 1*Tipos de Gobernanza de la ES*

	Modelo estatal	Modelo de autogobierno académico	Modelo de mercado
Competencia	Baja	Baja	Alta
Regulación del Estado	Alta	Baja/Media	Baja
Gobierno gerencial	Media	Baja/Media	Alta
Gobierno académico	Baja	Alta	Baja
Orientación externa	Media	Media	Alta

Fuente: Adaptado de Leišyte (2014)

Este esquema analítico que combina las cinco dimensiones del ecualizador de gobernanza con los tres vértices del triángulo de coordinación de Clark (1983) ha sido utilizado durante los últimos años por investigadores con un particular interés en explorar las transformaciones en la gobernanza de los sistemas nacionales de ES, especialmente tras la disolución de los regímenes comunistas. Estos estudios se han enfocado en países como Hungría (Kováts et al., 2017); Rumania, Lituania y Eslovaquia (Králiková, 2016).

Método

Para llevar adelante este estudio se utilizó el método de investigación documental sobre fuentes secundarias. Se revisaron actos legislativos, informes, libros y artículos científicos evaluados por pares con información relevante y pertinente para los fines de este estudio. Se examinaron asimismo documentos con información y análisis del sistema de ES chileno que abarcan los últimos 50 años.

Adicionalmente, se definieron cinco períodos sucesivos cuyas fronteras responden a discontinuidades marcadas por hitos políticos y legislativos que implicaron cambios relevantes en la trayectoria del sistema de ES. Asimismo, dentro de cada período se describen los cambios de tipo incremental. Estos períodos son:

Antes de 1973. Comprende la Reforma Universitaria de los años 1967/1968 incluyendo la fase de fuerte politización del país durante los gobiernos de Revolución en Libertad y Revolución Socialista.

Entre 1973 y 1980. Abarca el período inicial de la dictadura militar presidida por el General Pinochet, donde las universidades son intervenidas y se mantienen rigurosamente vigiladas. En 1980, mediante el decreto ley número 3541, el jefe de Estado es facultado para reestructurar el sistema universitario y regular el establecimiento de corporaciones de educación superior.

Entre 1980 y 1990. Engloba el período en el que se concretan las denominadas modernizaciones neoliberales de la dictadura con reformas a la educación superior a través de decretos con fuerza de ley (DFL). Entre los más relevantes destacan aquellos promulgados por el Ministerio de Educación Pública: DFL 1 (1981a) que establece normas sobre la creación de universidades privadas; DFL 5 (1981c) y DFL 24 (1981d) que regulan la creación, supervisión y

disolución de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, respectivamente; y el DFL 4 (1981b) que establece un nuevo modelo de financiamiento de la ES.

Entre 1990 y 2014. El país retorna a la democracia y se inicia una fase de gradual y creciente regulación pública del sector de ES junto con una sostenida expansión del acceso.

A partir de 2014. Se instala el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) precedido por fuertes movilizaciones estudiantiles y el compromiso de desplegar una nueva agenda de políticas públicas en ES. Dicha promesa se materializa con la ley N° 21.091 *Sobre Educación Superior* (MINEDUC, 2019a) y la ley N° 21.094 *Sobre Universidades Estatales* (MINEDUC, 2019b), ambas promulgadas en mayo de 2018.

Para cada uno de estos períodos se analiza el estado de los cinco mecanismos de coordinación a partir de la información secundaria recopilada. Posteriormente, cada autor por separado examinó el contenido de dicho análisis y estableció el nivel del ecualizador para cada dimensión y período. En los casos de desacuerdo, finalmente se llegó a un consenso entre los autores después de intercambiar ideas y puntos de vista.

Análisis del Ecualizador de Gobernanza de ES

Período previo a 1973

Durante este período se registra un bajo nivel de regulación del Estado. En efecto, existía un pequeño aparato institucional de régimen mixto de provisión de la ES compuesto por 8 universidades relativamente homogéneas (2 estatales y 6 privadas) altamente selectivas tanto de estudiantes como profesores (Brunner, 2011; Lemaitre, 2015). La garantía de calidad estaba en manos de las propias universidades. No se concebía al Estado como un actor con el deber de conducir el sistema universitario y la calidad de la educación terciaria no era motivo de debate ni cuestionamiento (Scharager, 2017).

Hacia el final de este período y en un contexto de fuerte politización del país, las universidades se vuelven piezas estratégicas para el gobierno nacional, por su peso político-intelectual y su capacidad de movilización social en las calles (Salazar y Rifo, 2020). También por la administración de oportunidades crecientemente valoradas por las clases medias (Brunner, 2015). Asimismo, se aprecia un bajo grado de competencia entre las instituciones. Los mercados están fuera del horizonte de las políticas públicas. De igual forma, se advierte una escasa competencia por estudiantes dado el significativo aumento de las vacantes y la existencia de un proceso nacional de selección a la entrada (Brunner, 2015). En materia de financiamiento, las universidades no compiten por acceso a recursos, sino que negocian políticamente con las autoridades gubernamentales que actúa a través de una suerte de mecenazgo benevolente (Brunner, 1994; Salazar y Rifo, 2020).

Por otra parte, este período se caracteriza por la ausencia de formas de gobierno de tipo gerencial. En este contexto, predomina un esquema de representación de partes interesadas internas, especialmente de académicos de jornada completa (Brunner, 2015). No obstante, durante la reforma universitaria de 1967 y 1968 se produce un declive de las oligarquías académicas y una redistribución del poder en el gobierno interno de las universidades (Salazar y Rifo, 2020). En efecto, se configura un gobierno interno tripartito entre académicos, estudiantes y funcionarios, las facultades mantienen incólume su poder consolidándose como la principal estructura intermedia de autoridad e influencia (Brunner, 2015). La mayoría de las universidades reorganizaron sus estructuras académicas desde el sistema de cátedras vitalicias hacia el modelo de organización por departamentos siguiendo el esquema norteamericano (Brunner, 1984).

Período entre 1973 y 1980

Con el golpe militar del año 1973 comienza un período complejo para las universidades. La Junta Militar toma control de las instituciones a través de rectores delegados investidos de poderes especiales. Además de la pérdida de autonomía, se restringe la libertad académica, se desvincula una cantidad importante de académicos, se eliminan muchos de los centros de investigación creados a partir de la Reforma Universitaria y se recorta significativamente el financiamiento público hacia las instituciones (Brunner, 1984; Orellana, 2012; Salazar y Leihy, 2013). El aseguramiento de la calidad no es un concepto de interés de las políticas. La Junta Militar pone foco en asegurar la subordinación ideológica de la academia e impera la idea de la universidad como una torre de marfil fuertemente vigilada.

En este escenario, se registra una alta incidencia de un círculo cerrado de partes externas cívico-militares caracterizadas por un intenso fervor ideológico que asesoran a los rectores-delegados. Asimismo, se mantiene un reducido grado de competencia entre instituciones durante este período. La política de la Junta Militar se centra en mantener el control sobre las universidades sin incrementar vacantes ni admitir expansión en otros frentes. Las asignaciones de financiamiento público se deciden por el gobierno sin negociación con las instituciones.

En cuanto a las formas de gobierno interno de las universidades, no existen arreglos de tipo gerencial. En efecto, se crean círculos de personal académico y operadores vinculados a partes interesadas externas en torno a los rectores delegados y decanos de las facultades. Por su parte, los académicos pierden influencia en los asuntos de gobierno y en la gestión institucional. Se cierran departamentos académicos considerados ideológicamente adversos al régimen, se prohíben agrupaciones de profesores y federaciones estudiantiles. En definitiva, la libertad de enseñanza individual y colectiva se toleran solo en la medida que no incomoden a las autoridades.

Período entre 1980 y 1990

A partir de 1980 el régimen introdujo importantes reformas al sistema de educación superior inspiradas en la doctrina neoliberal y con un fuerte sello privatizador (Gutiérrez et al., 2018). Estas reformas se basaron en tres ejes fundamentales. El primero estuvo centrado en la atomización de las universidades estatales, por medio de la transformación de sus sedes regionales en nuevas universidades, institutos profesionales o academias de pedagogía, que trajo como consecuencia una disminución de la influencia social y política del sector estatal (Lemaitre, 2015). El segundo eje se basó en la creación de una legislación orientada a la diversificación horizontal y vertical del sistema, a través de la creación de nuevas instituciones privadas: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica (Fernández, 2008). Y, el tercero, se focaliza en la disminución de los aportes estatales y una creciente dependencia de las instituciones de fuentes privadas de financiamiento (Paredes, 2015) con el fin de promover la competencia y los mercados. En cuanto a la regulación, la nueva política pública asume que la calidad de la educación superior se autorregula por medio de la competencia entre las propias instituciones y la libertad de los estudiantes como representantes de la soberanía de los consumidores, para elegir o rechazar entre una amplia oferta de instituciones y programas (Brunner, 2011).

Durante este período, se advierte un fuerte debilitamiento de la influencia de partes interesadas externas distintas al gobierno, tales como la iglesia católica, la masonería, las organizaciones locales y regionales (Brunner, 2015).

Las reformas privatizadoras impulsadas por la legislación de 1980 favorecen la competencia entre instituciones en la captación de estudiantes y se instala un incipiente mercado de posiciones académicas. Entre 1980 y 1990, la cantidad de universidades creció de 8 a cerca de 60, se crearon 80 institutos profesionales y 161 centros de formación técnica. Mientras que la matrícula total de

estudiantes se incrementó desde 113.000 a 245.408 durante el mismo período (Lemaitre, 2015). En el año 1983 los profesores con contrato de jornada parcial representaban un 28% del total de los académicos del sistema universitario en contraste con 51% registrado en 1967 (Brunner, 1984).

A nivel del gobierno institucional, se mantiene una reducida incidencia de la gerencia profesional, pero se inicia un incipiente proceso de profesionalización de las funciones directivas y administrativas. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE de 1989) establece un esquema de gobierno de tipo gerencial para las universidades del Estado compuesto por una junta directiva integrada por miembros internos y externos, el rector elegido por el Presidente de la República a partir de una terna propuesta por la junta directiva, un consejo académico de carácter consultivo y los decanos son designados por el rector de un listado de nombres propuesto por un comité de académicos aun cuando el rector tiene la prerrogativa de incluir otros candidatos (Bernasconi, 2015). Asimismo, se mantiene una mínima incidencia de los académicos en los asuntos de gobierno y gestión a nivel institucional.

Período entre 1990 y 2014

Junto con la recuperación de la democracia se restituye en el sistema de ES la gobernanza en torno al principio axial de la autonomía de las universidades, se consolida el régimen mixto de provisión y financiamiento modulado por las políticas orientadoras del Estado y se estimula la competencia en los diversos mercados relevantes para la ES.

Durante este período se mantiene la matriz mixta de provisión y financiamiento del régimen de economía política de la ES. No obstante, se evidencia un ajuste del sistema por la vía de las políticas públicas con foco en apoyo a estudiantes (becas y créditos), programas de mejoramiento de la calidad y más información a partes interesadas internas y externas (Brunner, 2015). Al respecto, se reconoce que desde 1990 se inicia la instalación del Estado regulador y evaluador, aunque en un nivel inicialmente moderado (Bernasconi, 2015). Durante esa década, el Consejo Superior de Educación (organismo público y autónomo) tuvo a su cargo la evaluación de los proyectos institucionales privados que solicitaban licenciamiento. En 1999, el Ministerio de Educación crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), con el propósito de promover experimentalmente el aseguramiento de la calidad en todas las instituciones que conformaban el sistema, a través de un proceso voluntario de acreditación de sus carreras y programas.

Posteriormente, en 2006 se crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC) conformado por el Consejo Superior de Educación (CSE), la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. En este nuevo marco institucional, la CNA tiene a su cargo tres modalidades de acreditación: lleva adelante una acreditación institucional voluntaria, acredita los programas de doctorado, también con carácter voluntario para las instituciones y, finalmente, autoriza y supervisa agencias de calidad privadas, responsables de acreditar programas de pregrado que opten voluntariamente a dicho examen, salvo las carreras de pedagogía y medicina que deben hacerlo obligadamente. Asimismo, durante estos años se establece la acreditación institucional como requisito para acceder a financiamiento público orientado a subsidiar la demanda.

Por otra parte, durante este período se aprecia un nivel moderado de orientación por partes interesadas externas. En particular, el gobierno nacional aumenta su influencia en la dirección de las universidades principalmente a través del financiamiento público. Se negocian objetivos y resultados por medio de convenios de desempeño como instrumento orientado a generar un mayor nivel de alineamiento entre los objetivos de las instituciones y las prioridades de interés nacional (Cáceres, 2008). Entre 2010 y 2013, se formalizaron 64 convenios de desempeño en siete líneas de mejora

incluyendo universidades estatales, privadas tradicionales y privadas nuevas y, también, instituciones de educación superior no-universitarias. El año 2012 se crea el Fondo Basal por Desempeño con el propósito de asignar recursos a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH), por un lado, conforma una categorización de dichas instituciones según el número de programas de doctorado acreditados y la cantidad de publicaciones que producen y, por el otro, en función de los resultados alcanzados por las instituciones en un conjunto de indicadores de desempeño asociados a cada categoría (Fernández, 2015). Asimismo, los procesos de acreditación—tanto institucional como de programas—promueven una mayor, aunque incipiente vinculación con los sectores productivos y empleadores (Brunner, 2015).

Entre tanto, el año 2011 se produjo una fuerte protesta estudiantil que cuestionó la base ideológica de las políticas públicas de ES, consideradas neoliberales, y puso al centro de la agenda pública la demanda por educación gratuita y de calidad para todos (Guzmán-Valenzuela, 2017). Las protestas estudiantiles se prolongaron con variable intensidad y elevado nivel de apoyo ciudadano durante los años siguientes. La ES fue un tema clave de la campaña presidencial del año 2013 que llevó al segundo gobierno de Bachelet (2014-2018). Una vez electo, se dispuso a cumplir la promesa de introducir una reforma a la regulación y el financiamiento de la ES. En suma, durante este período las protestas estudiantiles tuvieron una fuerte influencia sobre la trayectoria de la gobernanza y políticas públicas de la ES.

Asimismo, en este período se produce un incremento significativo de la competencia como mecanismo de coordinación del sistema de ES. En tal sentido, se registra un aumento en el uso de modalidades de cuasi mercado o mecanismos de tipo mercado para la asignación de financiamiento público a las instituciones mediante subsidios a la demanda, subsidios concursables para la investigación y subsidios a la oferta a través de convenios de desempeño. De esta forma se mantienen en vigor las fuerzas del mercado en el campo organizacional de la educación superior, al mismo tiempo que se amplían las capacidades competitivas de las universidades (Brunner, 2015).

Durante el tránsito desde una educación de masa a una de acceso universal se intensificó también el autogobierno gerencial en las universidades públicas (Brunner, 2015; Rodríguez et al., 2011). Si bien las estructuras de gobierno formales no cambian, las universidades incentivan la generación de estructuras administrativas y prácticas de gestión (como los planes estratégicos, la autoevaluación y el análisis institucional) que estimulan una gestión más profesional y sistemática, en general en respuesta a las directrices establecidas desde las políticas de aseguramiento de la calidad (Bernasconi, 2015).

A nivel del sistema, se observa que las oligarquías académicas pierden influencia en las políticas de financiamiento y regulaciones de calidad (Fernández, 2015; Lemaitre, 2015). El autogobierno profesional se expresa a nivel del sistema por medio de la actuación de los pares evaluadores en los procesos de acreditación institucional y de programas; la selección de proyectos de investigación y el control de la validación y comunicación del conocimiento dentro de las respectivas disciplinas (Brunner y Ganga, 2016). Con todo, al interior de las universidades se fortalece la profesión académica, básicamente a partir de una creciente adhesión al modelo de universidad de investigación, la implementación de políticas públicas orientadas a la formación de doctores y la producción científica y, además, a través del aumento de los salarios de los académicos (Berríos, 2015).

Respecto al gobierno institucional de las universidades, una modificación legal de 1994 (Ley N°19.305) dispuso que el rector de las universidades estatales sería elegido por los académicos (pertenecientes a las tres más altas jerarquías) a través de votación directa. Al contrario, la ley General de Educación (2009), que sustituyó a la LOCE, no modifica las restricciones a la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las universidades estatales. No obstante, en algunas instituciones estatales y privadas ellos son invitados a participar con derecho a

voz o voto en consejos intermedios y superiores (Bernasconi, 2015). En términos generales, durante esta etapa las universidades estatales y privadas pertenecientes al CRUCH tienden a converger en sus formas de gobierno con fuerte base en el modelo de autonomía institucional y colegialidad académica, presencia solo relativa de elementos asociados al modelo de partes interesadas, y gobierno crecientemente ejercido en un marco de gestión de tipo gerencial. En las universidades privadas creadas desde la reforma de 1980, predomina, con variaciones, el modelo emprendedor, caracterizado por la existencia de un propietario que delega la administración de la institución por medio de un mandato a autoridades designadas y no elegidas, con escasa participación de los profesores, salvo algunas excepciones (Brunner, 2011; Bernasconi, 2015).

Período a partir del 2014

A partir de 2014, con la elección de un gobierno que promete importantes reformas a la ES se reconoce la apertura de un nuevo período (Guzmán-Valenzuela, 2017). La agenda política de ES del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) apuntaba hacia el reconocimiento del acceso gratuito a educación terciaria, como un derecho social, y la creación de un nuevo marco legislativo y regulatorio para las instituciones de este nivel.

En esta etapa se fortalece la figura del Estado evaluativo y regulador instalado de manera todavía atemperada entre 1990 y 2010 (Brunner, 2015). En efecto, por medio de la nueva ley *Sobre Educación Superior* (N° 21.091 de 2018) aumenta la preponderancia del Estado a través de mayores regulaciones públicas y un aumento del financiamiento estatal. En particular, se incrementan las regulaciones estatales por medio de comandos centrales: se crea una subsecretaría de educación superior que opera junto a dos agencias públicas: una superintendencia y un consejo de acreditación (Brunner y Ganga, 2016). El nuevo marco regulatorio establece las labores misionales de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. En efecto, determina que las universidades deben realizar investigación; de esta forma, se impone en Chile por ley la idea norteamericana de universidad investigadora. En cambio, en los períodos anteriores las actividades de I+D se promovían mediante políticas de incentivos. Asimismo, la nueva ley fortalece el rol de la Comisión Nacional de Acreditación en la definición de criterios, estándares e instrumentos de gestión de la calidad y, al mismo tiempo, establece nuevas y crecientes exigencias para las instituciones. En particular, la normativa consigna una acreditación institucional integrada y obligatoria que considera la evaluación de todas las funciones, sedes y niveles de programas formativos por medio de una selección de carreras de pregrado y postgrado. Además, se mantiene como obligatoria la acreditación de carreras de pregrado conducentes a títulos en el área de medicina y educación. Asimismo, se establece la obligatoriedad de someter a acreditación los programas de doctorado impartidos por las instituciones (Alarcón, 2020).

Adicionalmente, el Estado asume creciente protagonismo en el financiamiento del acceso a la educación terciaria (Brunner et al., 2021) por la vía de asegurar la gratuidad para estudiantes provenientes del 60% de la población de menores recursos. En este nuevo marco regulatorio, las instituciones pierden grados de libertad en la toma de decisiones relacionadas con el tamaño y crecimiento de la matrícula de pregrado, aumentan su dependencia del financiamiento estatal, se hallan sujetas al cumplimiento de estándares de calidad más exigentes y enfrentan crecientes obligaciones de rendir cuentas públicas acerca de su funcionamiento y uso de recursos fiscales (Alarcón, 2020).

Por su lado, se sostiene que la reforma de 2018 no aborda adecuadamente la participación de partes interesadas externas en la gobernanza del sistema de ES (Brunner y Ganga, 2016, 2018). Con todo, en las universidades estatales se mantiene la participación de representantes del Presidente de la República y otros miembros externos en la junta directiva aunque con un nivel de participación

más bien pasivo (Alarcón, 2021). En el caso de las instituciones privadas se aprecia un protagonismo mayor de partes interesadas externas que integran total o mayoritariamente sus juntas directivas. En general, las instituciones del sistema han aumentado el grado de interacción con el sector productivo, las empresas y las comunidades de su entorno con el propósito de calibrar mejor, revisar y validar los perfiles de egreso de los programas de pregrado y postgrado dadas las crecientes exigencias del órgano acreditador de la calidad (Lemaitre, 2015).

El grado de competencia entre instituciones por estudiantes, profesores y directivos universitarios mantiene su intensidad y se acentúa en relación con la investigación y los programas de doctorado, iniciativas de vinculación con el medio y la posición ocupada por las universidades en rankings nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, se observa una competencia “invisible” más fuerte por áreas y años de acreditación y entre bloques de universidades estatales, privadas subsidiadas directamente y privadas sin subsidio directo por parte del Estado (Brunner y Ganga, 2016). En 2022 la matrícula total de ES alcanza 1,3 millones de estudiantes, de los cuales un 59% asiste a 58 universidades (18 estatales), un 31% a 34 Institutos Profesionales y un 10% a 50 Centros de Formación Técnica (Mineduc, 2022). La tasa bruta de participación alcanza a un 93%, 16 puntos porcentuales más que el promedio de los países miembros de la OECD el año 2022¹.

En materia de gobierno institucional, se constata una fuerte influencia de la NGP en la noción gerencial adoptada por directivos de universidades tanto estatales como privadas. Dicha influencia se aprecia en la gestión interna y en la cultura organizacional principalmente, a través del uso de planes estratégicos, la profesionalización de cargos y equipos, y el uso de indicadores de desempeño (Labraña y Brunner, 2022). En este sentido, se advierte que, durante este último período las formas de gobierno e instrumentos de gestión gerenciales han alcanzado su mayor nivel de desarrollo histórico en las instituciones de ES chilenas.

En cuanto a la participación de la academia dentro de la gobernanza del sistema, esta se manifiesta en instancias consultivas, de coordinación, autorregulación y prospectiva estratégica (Brunner y Ganga, 2016). A nivel institucional, los cambios en el gobierno de las universidades estatales a través de la ley N° 21.094 de 2018 *Sobre Universidades Estatales* fortalecen la participación de los académicos en las instancias de toma de decisiones centrales. Al respecto, se reconoce que los recientes cambios apuntan en la dirección contraria a la tendencia internacional registrada en la literatura durante las últimas tres décadas (Labraña y Brunner, 2022). En efecto, la nueva ley reduce la participación de partes interesadas externas en la junta directiva de las universidades estatales y consolida la elección democrática como principal mecanismo para la designación de autoridades académicas unipersonales y la nominación de representantes ante los organismos colegiados (Alarcón, 2020).

Discusión y Conclusiones

Este artículo explora la evolución de la gobernanza del sistema de ES chileno durante el último medio siglo con base en el modelo del equalizador. Los resultados del análisis contribuyen al debate académico internacional acerca de los cambios experimentados por la gobernanza de los sistemas nacionales y el grado de influencia que tienen tanto las corrientes globales como los factores locales en los cambios producidos durante las últimas décadas.

Bajo el lente del equalizador de gobernanza, se aprecia que el sistema chileno de ES ha adoptado diversos arreglos a lo largo de los últimos 50 años. Estas transformaciones se han producido en un entorno político marcado por drásticos giros con cuatro sucesivas

¹ UNESCO Institute for Statistics. <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR>

transformaciones paradigmáticas de distinto signo (Brunner, 2015). En primer lugar, la revolución en libertad (1964-1970) guiada por los principios modernizadores de la Alianza para el Progreso en plena Guerra Fría. Enseguida la revolución socialista democrática del presidente Allende que termina abruptamente con el golpe militar en 1973, el cual desata un amplio e intenso despliegue represivo. Hasta este último año se aprecia el predominio del autogobierno académico como régimen de gobernanza de la ES, la que se hallaba compuesta por un reducido grupo de universidades con acceso de elite y orientación básicamente docente bajo una fuerte influencia del modelo napoleónico de universidad.

Con la contrarrevolución autoritaria-militar, entre 1973 y 1980, se produjo un giro hacia un régimen estado-céntrico donde el poder de las oligarquías académicas es reemplazado por una fuerte intervención del aparato estatal en el gobierno interno de las universidades y una importante participación de externos afines al gobierno militar en las labores de control político de las instituciones, tanto estatales como privadas. Posteriormente, con la revolución capitalista neoliberal impulsada por el gobierno militar a partir de 1980, se mantiene un régimen de gobernanza centrado en el Estado, pero ahora con un mayor nivel de competencia dada la incorporación del sector privado tanto en la provisión como en el financiamiento del sistema; un menor grado de participación de partes interesadas externas y la instalación de arreglos de tipo gerencial en el gobierno de las instituciones. La Tabla 2 muestra los cambios en la gobernanza de la ES durante los último 50 años.

Tabla 2

Evolución de la Gobernanza del Sistema de ES Chileno

	Antes de 1973	Entre 1973 y 1980	Entre 1980 y 1990	Entre 1990 y 2014	Después de 2014
Competencia	Baja	Baja	Media	Alta	Alta
Regulación del Estado	Baja	Alta	Alta	Media	Alta
Gobierno gerencial	Baja	Baja	Media/Baja	Media/Alta	Alta
Gobierno académico	Alta	Baja	Baja	Baja/Media	Media
Orientación externa	Bajo/Media	Alta	Baja	Media	Media

Fuente: Elaboración propia

A partir de 1990, el país transita hacia un modelo de capitalismo democrático y de inserción en los procesos de globalización vigente hasta la actualidad. Durante las décadas sucesivas y hasta 2014, se consolida un régimen de coordinación regido por la competencia mercados de la ES con un grado creciente de participación del Estado que estimula la expansión del acceso, amplía el apoyo a los estudiantes especialmente a través de becas y créditos, fomenta las labores de investigación y desarrollo e impulsa el aseguramiento de la calidad. Con la elección del gobierno de Bachelet el año 2014 y la reforma a la ES del 2018, si bien se mantiene un elevado nivel de competencia, aumenta el protagonismo e influencia del Estado regulador/evaluador mientras que al interior de las

universidades se consolidan los arreglos de gobierno gerencial y, al mismo tiempo, la academia recupera niveles de agencia y espacios de poder a través de sus roles en el ámbito de la producción de conocimiento avanzado. En términos del triángulo de Clark, se puede decir que la gobernanza del sistema chileno de ES ha alcanzado un nuevo equilibrio que se halla en un punto equidistante entre Estado y mercado y más lejano del vértice de las oligarquías académicas. Dicho de otra forma, el capitalismo académico no eliminó ni el Estado ni el mercado y sustituyó la ausencia de políticas públicas por una presencia más activa del rol regulador, evaluador y financiador del gobierno nacional (Brunner, Rejas et al., 2020).

Asimismo, durante el período entre 1990 y 2014 Chile consolidó un sistema integrado de ES con provisión mixta pública y privada que alcanza, como se vio, uno de los mayores niveles de cobertura del mundo. En efecto, se puede afirmar que durante este intervalo de tiempo se desarrolló una etapa caracterizada por una moderada regulación estatal sobre la ES. Al respecto, es relevante mencionar que la experiencia chilena ha sido estudiada con particular interés por países como Perú, Brasil y Paraguay que buscan consolidar sistemas de provisión mixta de ES a través de políticas públicas y regulaciones transversales (González-Ledesma y Álvarez, 2020). No obstante, una segunda etapa con un mayor nivel de regulación y un protagonismo estatal activo como coordinador fue anunciada en el año 2014 y posteriormente materializada a través de nuevas regulaciones que fueron aprobadas en 2018 e implementadas desde entonces. En específico, la *Ley Sobre Universidades Estatales* de 2018 establece mecanismos especiales de financiamiento para el sub-sistema de universidades estatales, lo cual genera asimetrías en el acceso a recursos públicos y contrasta con la integración promovida por la política de gratuidad. Esta última beneficia a los estudiantes elegibles independientemente del tipo de institución—estatal o no estatal—en la que decidan matricularse.

En perspectiva internacional comparada, el régimen actual de gobernanza de la ES chilena presenta similitudes y diferencias con Italia (Donina et al., 2015), Hungría (Kováts et al., 2017), Polonia (Donina y Jaworska, 2022) y Ucrania (Hladchenko et al., 2017; Suprum y Furiv, 2018), los que también han sido estudiados a la luz del esquema del ecualizador de la gobernanza.

En términos generales, se aprecia que las reformas a la ES impulsadas por estos países durante la última década han aumentado la regulación estatal, al igual que Chile y a excepción del caso polaco que dio un giro hacia la desregulación el 2018. Por otro lado, se advierte que entre los países mencionados sólo Chile y Polonia presentan un alto nivel de competencia y un alto grado de influencia del gobierno gerencial en sus sistemas de ES. Por su lado, se observa que sólo los sistemas de Polonia e Italia (en el caso de las universidades antiguas) muestran un elevado nivel de poder de la academia por medio de mecanismos de autogobierno. En particular, los casos de Italia y Polonia evidencian que el autogobierno académico ha logrado mantener un nivel elevado de influencia en la gobernanza de sus sistemas pese a las sucesivas reformas implementadas desde 1990 (Kwiek, 2014; Moscati, 2006), a diferencia del caso chileno. También se notan similitudes entre los sistemas de Polonia, Italia y Chile (en el caso de las universidades estatales) respecto a una moderada influencia de partes interesadas externas en el gobierno y la gestión de las instituciones.

Lo anterior confirma que la configuración de la gobernanza de los sistemas nacionales depende de la interacción entre diversos factores en múltiples niveles. El caso de Chile y los otros países revisados muestra que los cambios en la trayectoria de la gobernanza de la ES pueden estar influenciada por políticas transnacionales, la ideología de los gobiernos nacionales de turno respecto al rol del sector público en la ES, la situación financiera de los países y la relación entre los grupos de presión que buscan incidir en las políticas públicas y la regulación del sector.

En suma, los hallazgos de nuestro estudio evidencian que después de 50 años, la gobernanza del sistema chileno de ES ha transitado desde un régimen de autogobierno académico hacia un esquema híbrido con predominio de mecanismos de coordinación donde convergen la regulación y evaluación del Estado, la competencia en mercados y cuasi mercados y el gobierno gerencial. De

igual modo, se constata que los actuales regímenes de gobernanza de la ES de Chile, Italia, Hungría, Polonia y Ucrania no responden a ninguno de los cuatro modelos ideales reconocidos en la literatura (Estado, mercado, autogobierno académico y NGP). En tal sentido, se concluye que estos modelos, considerados separadamente, exhiben limitaciones y no representan la compleja y diversa realidad actual de los sistemas nacionales de ES.

Por último, este estudio abre espacios para futuras investigaciones que permitan profundizar el entendimiento acerca de las transformaciones en la gobernanza de la ES. En particular, se sugiere estudiar los sistemas nacionales de países de América Latina. En efecto, resultaría de interés—en el contexto de los cambios políticos, económicos y sociales que experimentan los países de la región—conocer la evolución de la gobernanza de la ES en cada caso de acuerdo con el modelo del ecualizador y, al mismo tiempo, indagar respecto de las similitudes y diferencias que existen entre los diferentes sistemas y la manera en que dichos cambios dan lugar a narrativas divergentes o convergentes.

Referencias

- Alarcón, M. (2020). *El gobierno de la universidad desde la perspectiva de la teoría de agencia: Abriendo la caja negra*. [PhD dissertation]. Facultad de Humanidades, Universidad de Leiden, Países Bajos.
- Alarcón, M. (2021). ¿Pueden las universidades compatibilizar intereses diversos en torno a propósitos comunes? Un estudio de casos múltiples de universidades chilenas. *Revista De La Educación Superior*, 50(198), 37-58. <https://doi.org/10.36857/resu.2021.198.1700>
- Austin, I., y Jones, G. (2016). *Governance of higher education: Global perspectives, theories, and practices*. Routledge.
- Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile: Transformación, desarrollo y crisis* (Vol. 3, 1. ed., pp. 259-293). Ediciones UC.
- Brunner, J. J. (1984) *Informe sobre el desarrollo y el estado actual del sistema universitario en Chile*. FLACSO.
- Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en América Latina. En G. Neave y F. van Vught (Eds.) *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Editorial Gedisa.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355(mayo-agosto 2011), 137-159.
- Brunner, J. J. (2015). Medio siglo de transformación de la educación superior chilena: Un estado del arte. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. (Vol. 3, 1 ed., pp. 21-108). Ediciones UC.
- Brunner, J. J., y Ganga, F. A. (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Opción*, 32(80), 12–35.
- Brunner, J. J., y Labraña, J. (2018). *Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil*. Debates de Política Pública Serie, No. 31. Centro de Políticas Públicas.
- Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2020). Gobernanza de la educación superior: El papel de las ideas en las políticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), 211-238.
- Brunner, J. J., Labraña, J., Rodríguez-Ponce, E., y Ganga, F. (2021). Varieties of academic capitalism: A conceptual framework of analysis. *Education Policy Analysis Archives*, 29(35). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6245>
- Brunner, J. J., Rojas, L. M. P., y Vargas, J. R. L. (2020). Capitalismo académico: Distinciones conceptuales y procesos contradictorios a propósito del caso chileno. *Bordón: Revista de Pedagogía*, 72(3), 25-44.

- Capano, G., y Pritoni, A. (2019). Varieties of hybrid systemic governance in European higher education. *Higher Education Quarterly*, 73, 10–28. <https://doi.org/10.1111/hequ.12180>
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- de Boer, H. F., Enders, J., y Schimank, U. (2008). Comparing higher education governance systems in four European countries. In N. C. Soguel, & P. Jaccard (Eds.), *Governance and performance of education systems* (pp. 35-54). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_3
- Dobbins, M., y Knill, C. (2009). Higher education policies in Central and Eastern Europe: Convergence towards a common model? *Governance*, 22(3), 397–430.
- Dobbins, M., y Knill, C. (2017). Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance. *Policy and Society*, 36(1), 67-88.
- Donina, D., y Jaworska, M. (2022). Higher education governance in Poland: Reform pathway from the Communist regime to Law 2.0. *Higher Education Policy*, 1-19. <https://doi.org/10.1057/s41307-022-00293-x>
- Donina, D., Meoli, M., y Paleari, S. (2015). Higher education reform in Italy: Tightening regulation instead of steering at a distance. *Higher Education Policy*, 28(2), 215–234.
- Facchini, C., y Fia, M. (2021). Public sector reform in Italian higher education: The governance transformation of the universities — A comparison among perceptions of rectors and department chairs. *Higher Education Policy*, 34, 560–581.
- Ferlie, E., Musselin, C., y Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education*, 56, 325–348. <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9125-5>
- Fernández, C. (2008). Perspectivas de futuro de las universidades privadas fundadas con posterioridad a 1980. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *Reforma de la educación superior*. Universidad Diego Portales, Santiago.
- Fernández, E. (2015). Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile: Transformación, desarrollo y crisis* (Vol. 3, 1. ed., pp. 173-218). Ediciones UC.
- Frølich, N., y Caspersen, J. (2015). Institutional governance structures. In J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill & M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance*. Palgrave Macmillan.
- González-Ledesma, M., y Álvarez-Mendiola, G. (2020). Neoliberals versus postneoliberals in the formation of governance regimes in Latin America's higher education. In D. Jarvis & G. Capano (Eds.), *Convergence and diversity in the governance of higher education: Comparative perspectives* (pp. 426–454). Cambridge University Press.
- Gutiérrez, C., López, M., y Ruíz Schneider, C. (2018). *Educación superior y segregación social en Chile. Historia de sus ideas, políticas e instituciones (apuntes de clase)*. CEIBO.
- Guzmán-Valenzuela, C. (2017). Neoliberal discourses and the emergence of an agentic field: The Chilean student movement. In R. Brooks (Ed.), *Student politics and protest: International perspectives* (pp. 65–80). Routledge.
- Hladchenko, M., Antonowicz, D., y Boer, H. D. (2017). Understanding the changes of the higher education governance in Poland and Ukraine. In R. Deem & H. Eggins (Eds.), *The university as a critical institution?* SensePublishers, https://doi.org/10.1007/978-94-6351-116-2_4
- Kováts, G., Heidrich, B., y Chandler, N. (2017). The pendulum strikes back? An analysis of the evolution of Hungarian higher education governance and organizational structures since the 1980s. *European Educational Research Journal*, 16(5), 568–587.

- Králiková, R. (2016). *Transition legacies, rules of appropriateness and 'modernization agenda' translation in higher education governance in Lithuania, Romania and Slovakia*. [Doctoral dissertation]. School of Political Science, Public Policy and International Relations, Central European University.
- Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D., y Sursock, A. (2018). Governance reforms from a European perspective (pp. 159–202). In *Governance reforms in European university systems. The case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer.
- Kwiek, M. (2014). Changing higher education and welfare states in post-Communist Central Europe: New contexts leading to new typologies? *Human Affairs*, 24(1), 48–67
- Labraña, J., y Brunner, J. J. (2022). Transformación de la educación superior latinoamericana y su impacto en la idea de la universidad: Del acceso de élite a la masificación y universalización del acceso. *Perfiles Educativos*, XLIV(176), 138-151. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.176.60539>
- Leišyte, L. (2014). The transformation of university governance in Central and Eastern Europe: Its antecedents and consequences. *Leadership and Governance in Higher Education*, 1, 2–24
- Lemaitre, M. J. (2015). Aseguramiento de la calidad: Una política y sus circunstancias. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile: Transformación, desarrollo y crisis* (Vol. 3, 1. ed., pp. 295-344). Ediciones UC.
- Lemaitre, M. J., y Zenteno, M. E. (2012). *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica*. Educación Superior en Iberoamérica Informe 2012.
- León, J. (2015). Marco jurídico y regulación: la educación superior como derecho fundamental. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (Vol. 3, 1. ed., pp. 109-171). Ediciones UC.
- Ministerio de Educación (MINEDUC). (2019a). *Sobre educación superior*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991&idParte=9917485>
- Ministerio de Educación (MINEDUC). (2019b). *Sobre universidades estatales*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253>
- Ministerio de Educación (MINEDUC). (2022) *Informes de matrícula en educación superior en Chile. Servicio de información de educación superior de Chile*. <https://www.mifuturo.cl/informes-de-matricula/>
- Ministerio de Educación Pública. (1980). *Delega facultades que indica*. <https://bcn.cl/2xr86>
- Ministerio de Educación Pública. (1981a). *DFL1. Fija normas sobre universidades*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3394>
- Ministerio de Educación Pública. (1981b). *DFL4. Fija normas sobre financiamiento de las universidades*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3621>
- Ministerio de Educación Pública. (1981c). *DFL5. Fija normas sobre institutos profesionales*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3668&idParte=&idVersion=1986-01-02>
- Ministerio de Educación Pública. (1981d). *DFL24. Fija normas sobre centros de formación técnica*. <https://bcn.cl/2ha0s>
- Moscatti, R. (2006). Italy. In J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education*. Springer.
- Orellana, V. (2012). Sobre el malestar social con la educación y la energía del movimiento social. El primer paso del Chile del siglo XXI. *En Es la Educación, Estúpido*. Planeta.
- Paredes, R. (2015). Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile. En A. Bernasconi (Ed.) *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (Vol. 3, 1. ed., pp. 219-258). Ediciones UC.
- Rodríguez-Ponce, E., Araneda-Guirriman, C., Pedraja-Rejas, L., y Rodríguez-Ponce, J. (2011). The impact of quality of service on institutional quality in universities: Empirical evidence from Chile. *Interciencia*, 36(9), 657-663.

- Salazar, J. M., y Leihy, P. S. (2013). El manual invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Education Policy Analysis Archives*, 21(34), 1-35. <https://doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>
- Salazar, J. M., y Rifo, M. (2020) Bajo el péndulo de la historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019). *Economía y Política*, 7, 27-61.
- Scharager, J. (2017). *Nuevos actores en un viejo escenario: La profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015*. [PhD dissertation]. Facultad de Humanidades, Universidad de Leiden, Países Bajos.
- Schimank, U. (2002). *Governance in Hochschulen. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung "Professionelles Wissenschaftsmanagement als Aufgabe" des Zentrums für Wissenschaftsmanagement*. ZWM.
- Shattock, M. (2014). *International trends in university governance: Autonomy, self-government and the distribution of authority*. Routledge.
- Suprun, K., y Furiv, U. (2018, August). Governance equalizer: Ukrainian case study. In *3rd Central European Higher Education Cooperation (CEHEC) Conference Proceedings*. CIHES Working Paper, 14. Corvinus University of Budapest. <https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3677/1/CEHEC2018.pdf>
- Veiga, A., Magalhães, A., y Amaral, A. (2015). From collegial governance to boardism: Reconfiguring governance in higher education. In J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill & M. Souto-Otero. *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance*. [Kindle ed.]. Palgrave Macmillan UK.

Sobre los Autores

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales (Chile)

josejoaquin.brunner@gmail.com

Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Países Bajos, pregrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, posgrado en la Universidad de Oxford. Profesor Titular de la Universidad Diego Portales, Chile, donde dirige la Cátedra UNESCO Sistemas y Políticas Comparadas de Educación Superior y el Programa de Doctorado de Educación Superior, impartido conjuntamente con la Universidad de Leiden. Sus temas de investigación se centran en economía política y gobernanza de la educación superior, análisis de sistemas y políticas comparadas.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7832-0237>

Mario Alarcón

Universidad Diego Portales (Chile)

mario.alarcon@udp.cl

Doctor en Educación Superior por la Universidad de Leiden, Países Bajos. Actualmente se desempeña como académico regular en el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales de Chile. Forma parte de la Cátedra UNESCO Sistemas y Políticas Comparadas de Educación Superior. Ha ocupado cargos de alta dirección en universidades chilenas tanto en el ámbito académico como administrativo. Sus intereses de investigación se centran en gobernanza de los sistemas de nacionales de educación superior, gobierno universitario y profesión académica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3939-724X>

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 31 Número 120

31 de octubre 2023

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre el consejo editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.