



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada. Toluca, Estado de México. 7223898473*

RFC: ATI120618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

ISSN: 2007 – 7890.

**Año: IV. Número: 1. Artículo no.33. Período: Junio - Septiembre, 2016.**

**TÍTULO:** Gobernanza de la educación superior: una mirada crítica y propositiva al caso de Chile.

**AUTORES:**

1. Dr. José Joaquín Brunner.
2. Dr. Francisco Aníbal Ganga.

**RESUMEN:** Se analizan los cambios actualmente en discusión a la gobernanza del sistema nacional de educación superior de Chile. Las preguntas que se intenta responder son las siguientes: ¿Cuál es el mayor desafío que Chile tiene por delante para diseñar la gobernanza de su sistema nacional de educación superior? ¿Cuáles son los principios que deberían regir la gobernanza del sistema? ¿Cuáles son las funciones y mecanismos de un esquema de gobernanza y cómo se planea modificarlos? ¿Cuáles son las recomendaciones que pueden formularse para orientar los debates en curso sobre la nueva gobernanza del sistema?

**PALABRAS CLAVES:** Educación superior, gobernanza, Estado, sociedad civil, mercados.

**TITLE:** Governance of Higher Education: a critical and purposeful look to the case of Chile.

**AUTHORS:**

1. Dr. José Joaquín Brunner.
2. Dr. Francisco Anibal Ganga.

**ABSTRACT:** Changes under discussion of the Chilean higher education system's governance are herein analyzed. The following questions are addressed: Which is the major challenge that Chile faces in reorganizing the governance of its higher education system? What principles should guide the future governance scheme? Which are the functions and mechanisms of a governance structure and how will they be modified? What recommendations can be formulated to orient the current debates on a new governance for Chilean tertiary education?

**KEY WORDS:** Higher education, governance, State, civil society, markets.

**INTRODUCCIÓN.**

Hasta ahora, en Chile, la Reforma ha discutido más bien cómo distribuir el poder y el financiamiento entre distintos grupos de instituciones al interior de este sistema, sin duda son materias importantes, pero no suficientes para acometer el tema de la gobernanza, cuya organización, principios normativos y mecanismos de funcionamiento son el objeto de la anunciada transformación de la educación superior chilena<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Se entiende aquí por reforma de la educación superior las propuestas del gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) contenidas en Gobierno de Chile (2014) y en el proyecto de Ley de Educación Superior enviado por el Gobierno al Congreso Nacional de la República con fecha 4 de julio de 2016 (Cámara de Diputados, 2016). Para mayor información sobre el debate de ideas en torno a la Reforma, véase Bravo (2016). Opiniones e interpretaciones de uno de los autores de este artículo sobre diversos aspectos de esta Reforma se hallan disponibles en Brunner (2016, 2015a, 2013b). Sobre el estado actual de la educación superior chilena, véase Bernasconi (2015). Sobre la trayectoria histórica de las políticas de educación superior durante el período 1964 a 2014, ver Brunner (2015b).

En este orden de cosas, este trabajo tiene como propósito central, abordar el tema de la gobernanza de la educación superior en Chile; esto es, los arreglos formales e informales creados para dirigir, orientar, coordinar, regular y financiar al sistema encargado de proveerla.

Para enfrentar la tarea, este texto responde a tres preguntas:

Primero, ¿cuál es el mayor desafío que Chile tiene por delante, para diseñar la gobernanza del sistema nacional?

Segundo, ¿cuáles son los principios que deben regir la gobernanza del sistema?

Tercero, ¿cuáles son las funciones y mecanismos de un esquema de gobernanza y cómo se planea modificarlos?

Para dar respuesta a estas interrogantes, se recurre a un escrutinio y tratamiento de información documental, lo cual implica la utilización de técnicas de recolección de datos y la revisión de artículos que se han publicado sobre la materia.

Lo anterior posibilita, en primer término, presentar antecedentes relacionados con el desafío más relevante de la gobernanza de la educación superior de Chile; acto seguido se abordan los componentes y principios básicos para una gobernanza renovada; luego de lo cual se desarrollan las funciones y mecanismos para un esquema de gobernanza.

## **DESARROLLO.**

### **1. Principal reto de la gobernanza de la educación superior chilena (ESCh).**

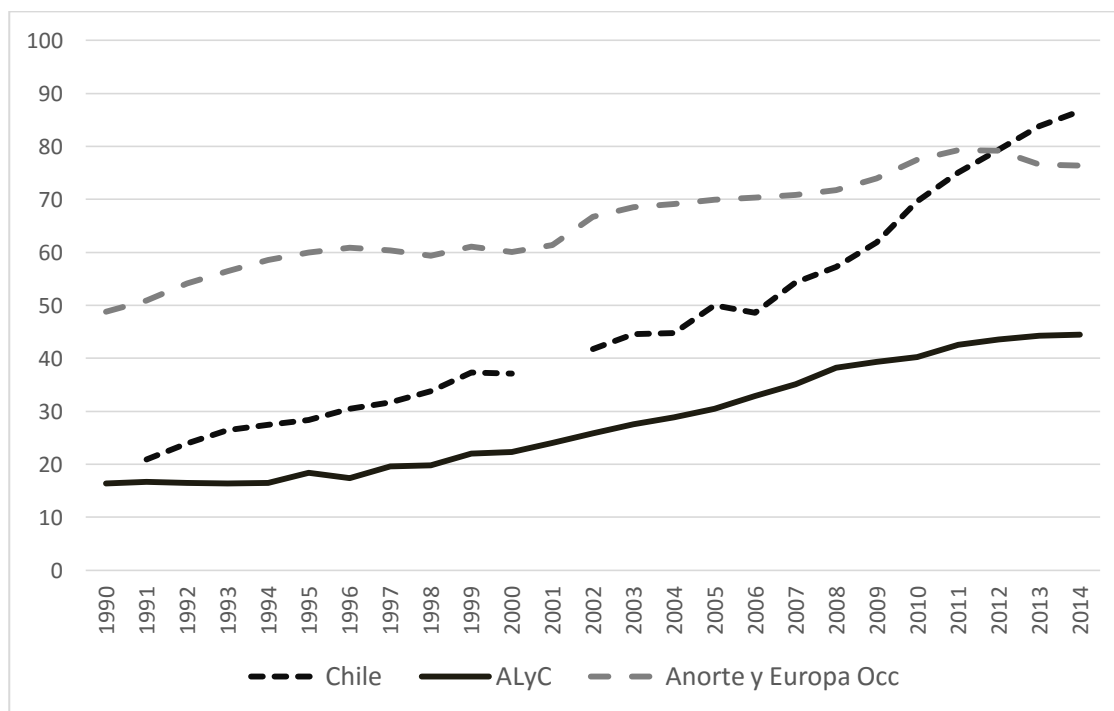
Para partir, entonces, es factible sostener que el desafío mayor que enfrenta el diseñar la gobernanza de la ESCh es el carácter histórico-institucional de ésta y su trayectoria de desarrollo, expresados ambos en una peculiar economía-política (Brunner, 2009). Esto es, la manera cómo el sistema distribuye la matrícula entre instituciones diversas -estatales, privadas subvencionadas y privadas independientes o sin subvención directa, según la clasificación de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (OECD, 2016), diferenciadas además verticalmente entre instituciones universitarias y no-universitarias, y seguida de la manera cómo el sistema se financia, tanto desde el punto de vista de las fuentes relevantes - públicas y privadas- como de las modalidades e instrumentos empleados para asignar y recibir recursos (Brunner 2015b, 2009).

Dicho en términos concretos, el esquema de organización del sistema de la ESCh -para el cual se desea diseñar un esquema de gobernanza- corresponde al de un régimen mixto de provisión, con mayoría de matrícula privada, y a un régimen mixto de financiamiento, con gasto privado predominante (Brunner y Tillett, 2011).

En cifras gruesas, este régimen ha impulsado la tasa bruta de participación en la ESCh a una cifra que supera el promedio de los países de Europa Occidental y América del Norte (Gráfico 1).

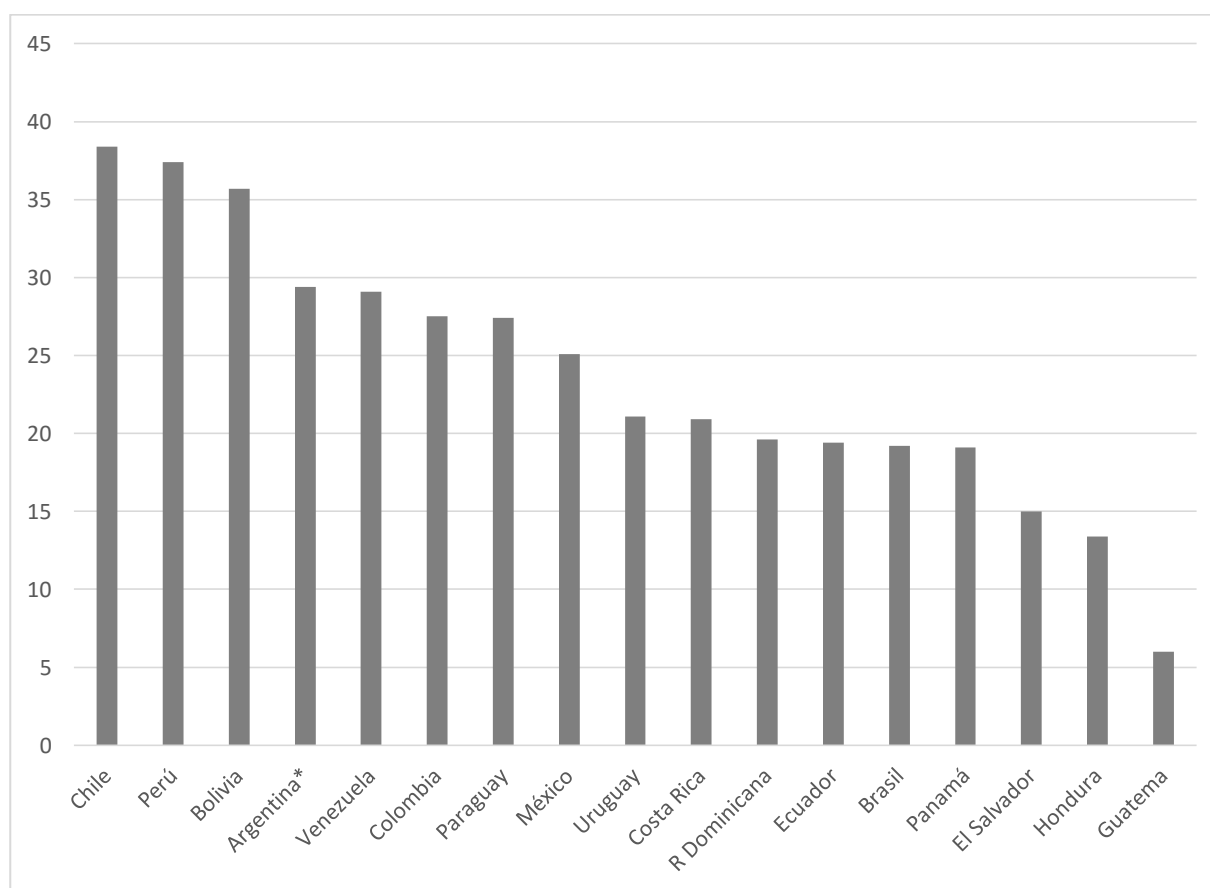
**Gráfico 1.** Tasa bruta de participación (período 1990-2014).



**Fuente:** Diseño propio, sobre la base de UNESCO, Institute for Statistics, Data Centre, visitado 30 de julio de 2016.

A su turno, dentro de América Latina, Chile posee una de las más altas proporciones de alumnos provenientes del quintil de menores ingresos (Gráfico 2).

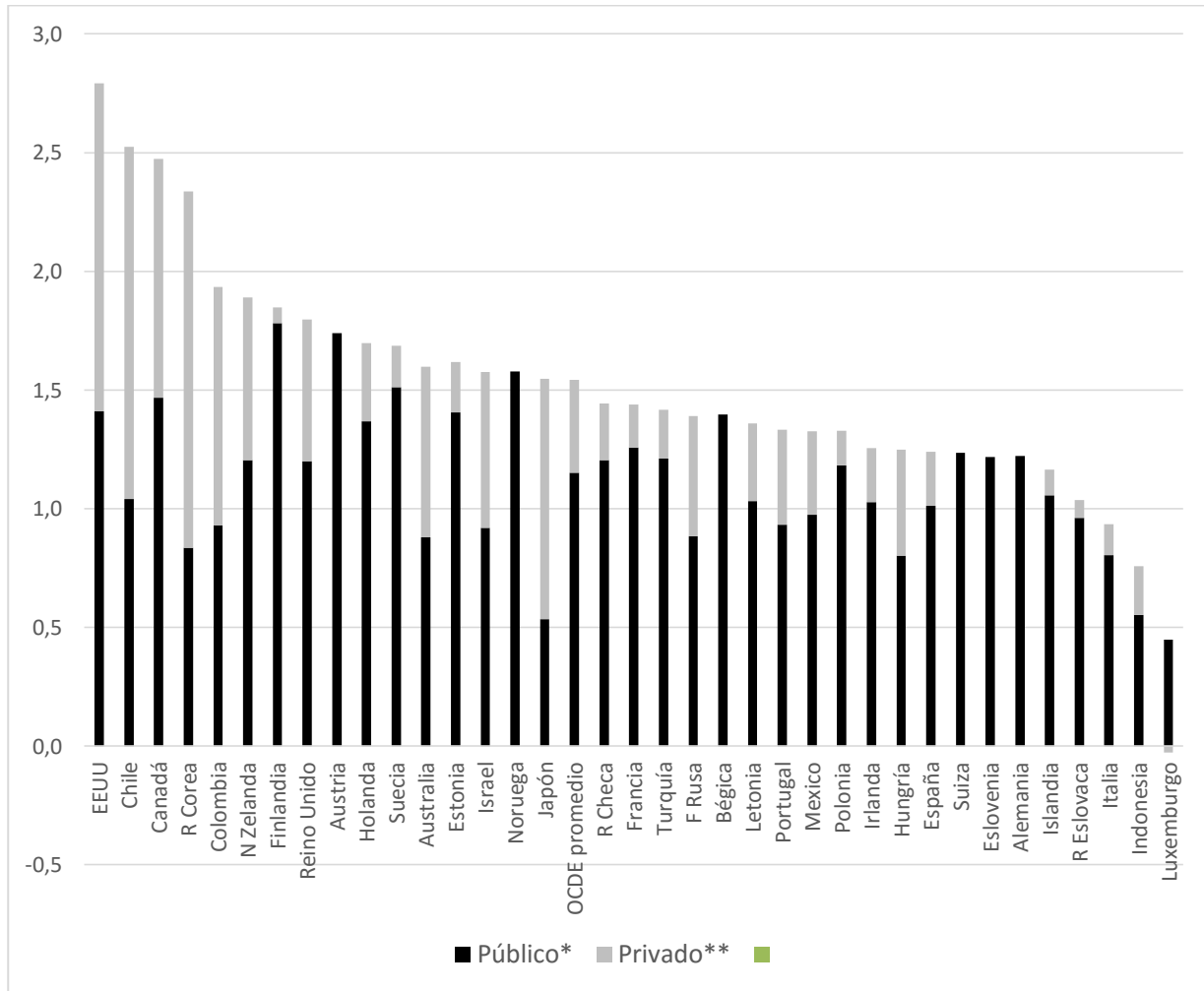
**Gráfico 2.** Tasa bruta de participación en la educación superior de estudiantes del 1er quintil, en torno a 2014 (%).



**Fuente:** Diseño propio, sobre la base de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank), visitada el 28 de julio de 2016.

Por su lado, el gasto total (público y privado) en la ESCh, considerado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), es el segundo más alto dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con una distribución de alrededor de un 60% proveniente de fuentes privadas y un 40% de fuentes públicas, respectivamente (Gráfico 3).

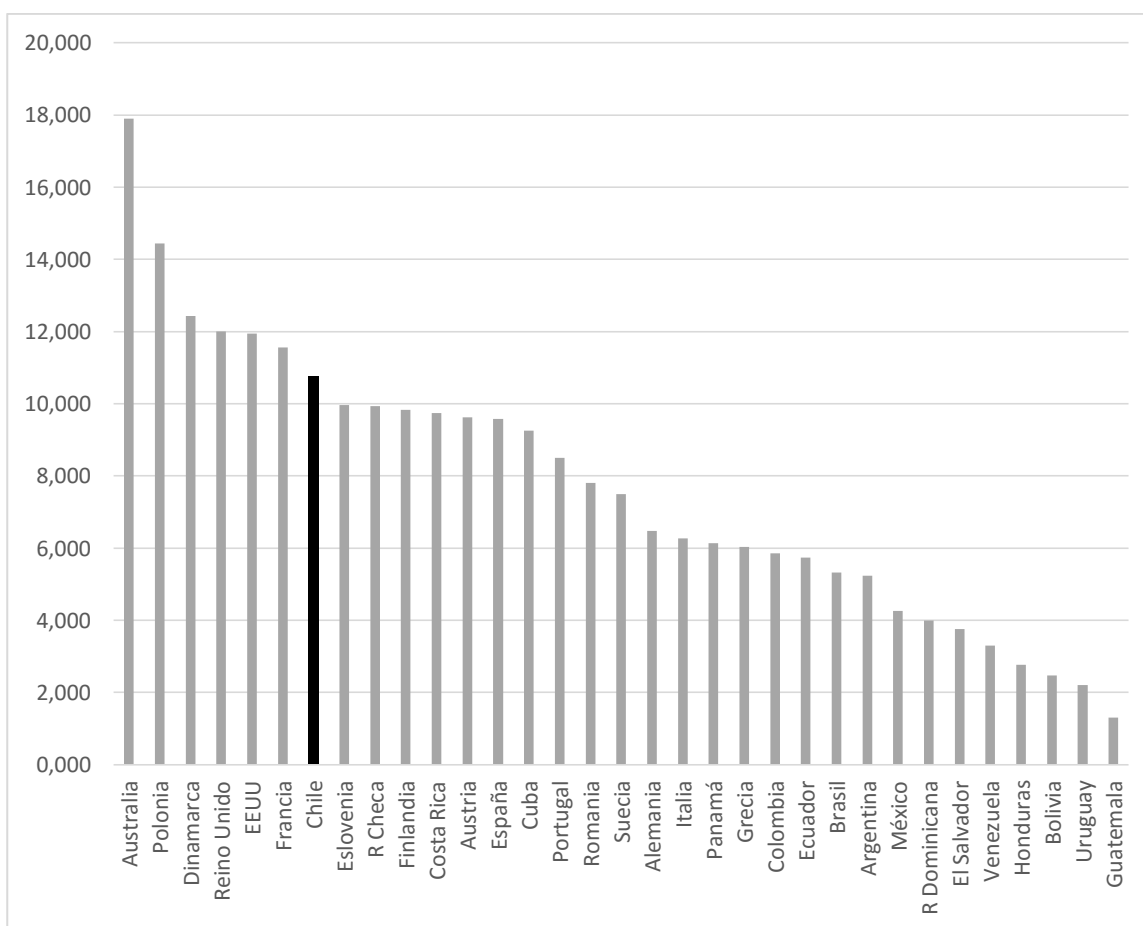
**Gráfico 3.** OCDE y países asociados: Gasto público y privado en instituciones de educación superior, 2012 (% PIB).



**Fuente:** Diseño propio, sobre la base de OECD, Education at a Glance, 2015.

En el plano de la formación de capacidades humanas (el llamado “capital humano” de los economistas), un 84% de los titulados proviene de instituciones privadas (SIES, 2014) y la tasa de graduación terciaria posee un rendimiento comparativamente satisfactorio en el caso de la ESCh (Gráfico 4).

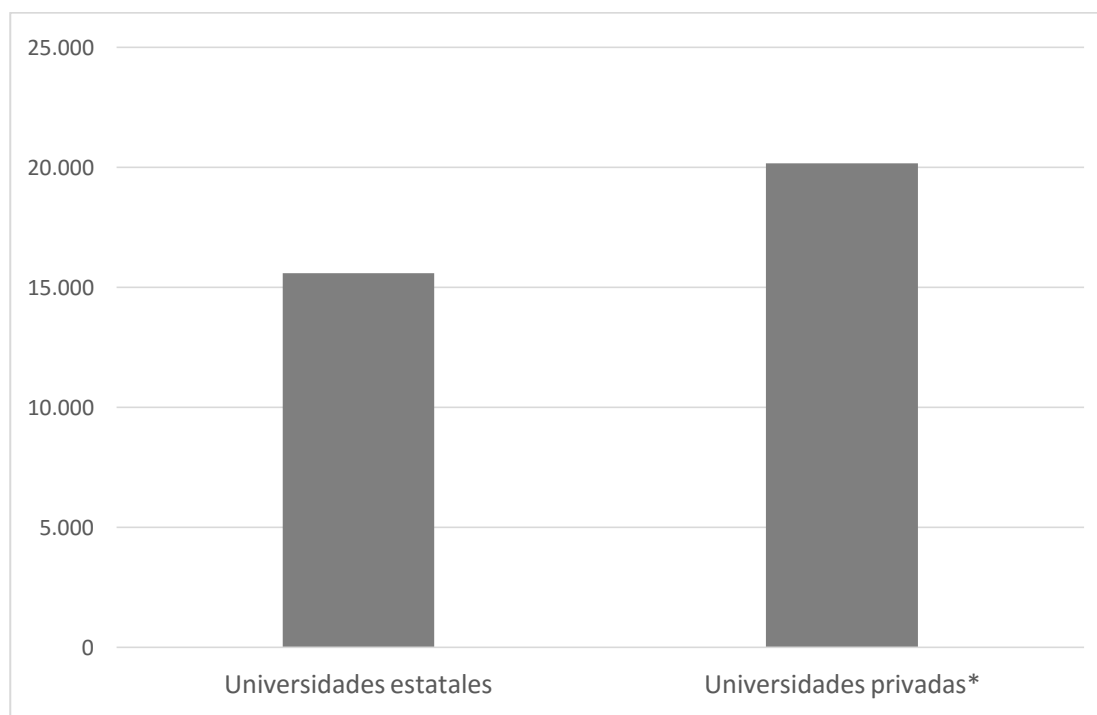
**Gráfico 4.** Países OCDE y de América Latina: N° de graduados por millón de habitantes, 2014.



**Fuente:** Diseño propio, sobre la base de Unesco Institute for Statistics, Data Centre. Visitado 29 de julio de 2016.

Por su parte, la producción de conocimiento medida por publicaciones indexadas es compartida en partes similares entre universidades estatales (con dos que destacan nítidamente por encima de la media) y privadas, con ventajas para éstas, destacándose en su caso básicamente las universidades privadas más antiguas, tanto laicas como confesionales (Gráfico 5).

**Gráfico 5.** Chile: Publicaciones ISI por tipo de institución\*, 2010-2014.



**Fuente:** Diseño propio, sobre la base de Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile (2016).

\* Incluye privadas tradicionales, participantes en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y universidades privadas que no integran dicho Consejo y poseen 4 años o más de acreditación.

Dicho en breve, si se desea sustituir el esquema de gobernanza prevaleciente, es imperativo resguardar el desempeño del conjunto del sistema, sin debilitar los logros reflejados en las cifras que se acaban de mencionar.

Al contrario, si no existe una visión de conjunto del sistema, de su carácter mixto en todos los aspectos, y por ende, integrado por una plural diversidad de instituciones, no podrá diseñarse un adecuado esquema de gobernanza.



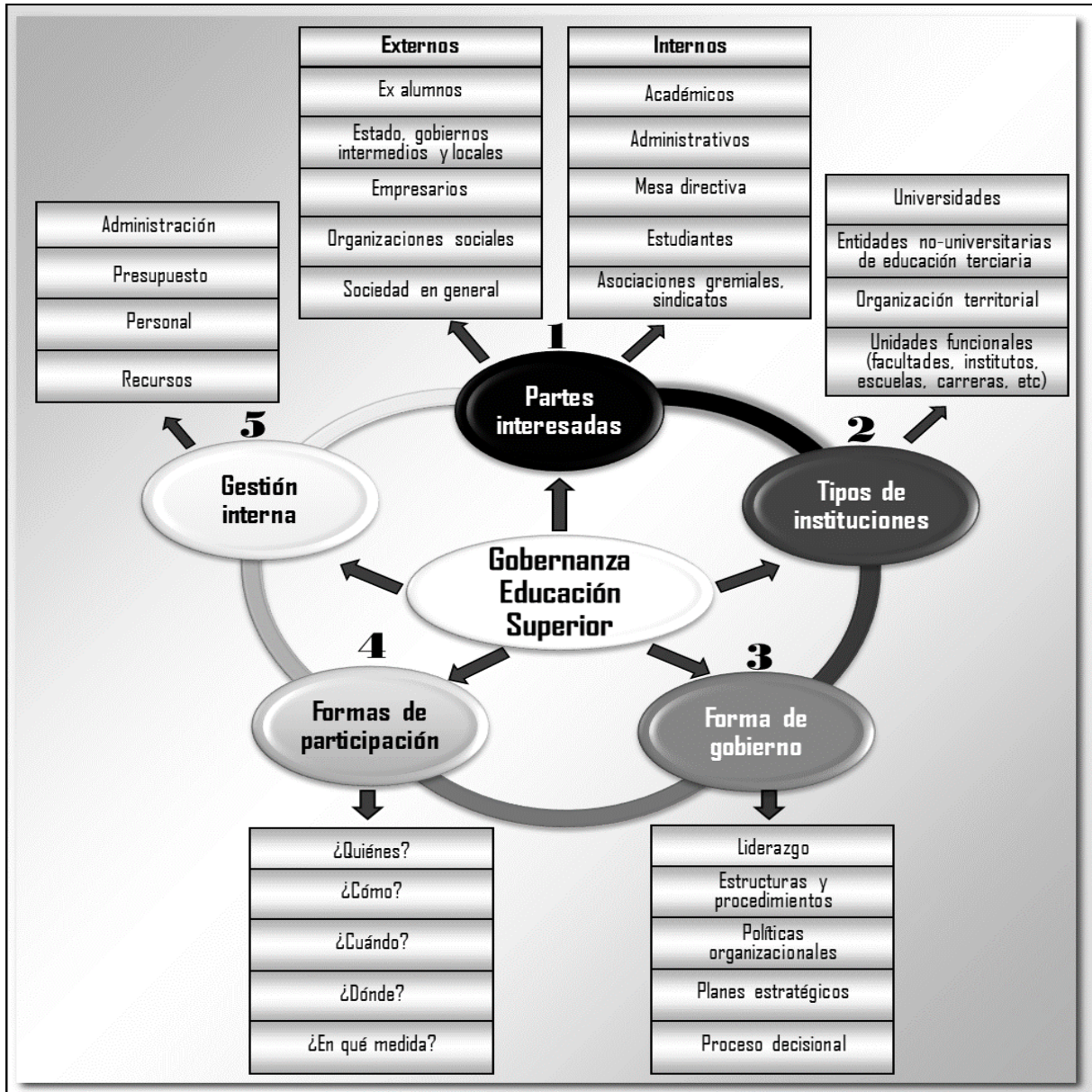
## **2. Componentes de la gobernanza.**

Antes de abordar los principios elementales de la gobernanza, resulta útil referirse a los diversos componentes que configuran una buena gobernanza de la educación superior, la cual debe considerar al menos los diversos grupos de intereses, la forma de participación, los componentes más importantes del gobierno, el entorno o contexto, y por supuesto, los denominados asuntos administrativos (Kehm, 2011; Eurydice, 2008; Jongbloed, Enders, Salerno, 2008; De Boer, File, 2009).

Ahora bien, la noción de gobernanza “no es solo un objeto de investigación en varias disciplinas, sino que también se utiliza como categoría analítica para explicar los mecanismos de la coordinación de actividades de los distintos, aunque interdependientes, actores en un campo determinado”, según señala Kehm (2011:21). Un estudio europeo define la gobernanza de los sistemas como “el ejercicio formal e informal de autoridad bajo leyes, políticas públicas y reglas que articulan derechos y responsabilidades de varios actores, incluidas las reglas de acuerdo a las cuales ellos interactúan” (Eurydice, 2008:12). Se refiere, por tanto, a la relación entre actores o partes interesadas (*stakeholders*); “a los arreglos mediante los cuales actores públicos y privados buscan resolver problemas sociales o crear oportunidades sociales. Se refiere al ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para huir a los sistemas de educación superior; un complejo conjunto de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los actores articulan sus intereses, usan sus recursos y tratan de alcanzar sus objetivos. Levanta cuestiones básicas relativas a quién decide, cuándo, sobre qué; trata pues de las reglas del juego. Esas preguntas pueden formularse además en varios niveles: por ejemplo, dentro de universidades (usualmente referida en la investigación sobre educación superior como gobernanza interna) o en el nivel de los sistema (referida como gobernanza externa)” (De Boer y File, 2009:10).

En este sentido amplio se entiende también aquí la gobernanza del sistema, según se representa en la Figura 1, a la manera de un entramado compuesto por: (1a) elementos externos como son los órganos respectivos del Estado (gobierno nacional, ministerios, parlamento, poder judicial, agencias públicas especializadas) y la sociedad civil (empresarios, asociaciones y organizaciones sociales, profesiones y graduados, opinión pública) y por: (1b) elementos internos de las propias corporaciones académicas, como docentes e investigadores, estudiantes, trabajadores administrativos y técnicos. En seguida, (2) se considera a los diversos tipos de instituciones que integran el sistema, como universidades y entidades no-universitarias de educación terciaria, su organización territorial y unidades funcionales, como facultades, institutos, departamentos, carreras, centros, etc., y (3) su respectiva forma de gobierno, liderazgos, estructuras y procedimientos, políticas organizacionales (académicas e institucionales), planes estratégicos así como procesos decisionales. Aparte, como elemento (4) se consideran las formas de participación de los actores internos en el gobierno de las instituciones, en torno a las preguntas de quiénes, dónde, cómo y en qué medida participan. Por último, el elemento (5) corresponde a la gestión interna de las instituciones en sus dimensiones de administración, presupuesto, personal y recursos (ver Figura 1).

**Figura 1.** Elementos que configuran la gobernanza de la educación superior.



**Fuente:** Diseño propio, basado en Leslie (1975), Barret (1963), Moran (1971), Peterson (1971), Pfnister (1970), Richardson (1974), Ganga, Abello y Quiroz (2014), Ganga, Fossatti y Quiroz (2016).

### 3. Principios básicos para una gobernanza renovada en el sistema ESCh.

Pasamos, a continuación, a nuestra segunda pregunta: ¿Cuáles principios básicos deberían regir la gobernanza de un sistema entendido con estas características que acabamos de enumerar?

Sin duda, el principio fundamental ha de ser el reconocimiento de la autonomía de las instituciones y su responsabilidad (*accountability*) social. Como señala la Declaración de Graz de las universidades europeas del año 2003, “los gobiernos deben empoderar a las instituciones y fortalecer su esencial autonomía proveyendo un medio ambiente legal y de financiamiento estable. Las universidades aceptan rendir cuenta y asumen la responsabilidad de implementar reformas en estrecha colaboración con estudiantes y partes interesadas, mejorando la calidad institucional y la capacidad de gestión estratégica” (Asociación Europea de Universidades, 2003).

Esta debería ser igualmente la base de cualquiera reforma del esquema de gobernanza de la ESCh: fortalecer la autonomía, no debilitarla; proporcionar estabilidad legal y financiera a las instituciones y no un medio ambiente turbulento e incierto. Supone, como condición, claro está, confianza de la autoridad pública y la sociedad en las instituciones, y supone que éstas, a su turno, se comporten con responsabilidad: asuman sus deberes con los estudiantes, el público y el Estado; protejan las libertades enseñanza, investigación y aprendizaje de sus miembros y utilizan con efectividad y eficiencia los recursos que reciben para cumplir su misión (Estermann, Nokkala y Steinel, 2011).

Un segundo principio fundamental y complementario con el anterior puede formularse así: para dotar de efectividad la gobernanza dentro de un régimen mixto de provisión como existe en Chile y en otros países de América Latina, es imprescindible que el gobierno nacional formule y mantenga al día una estrategia de desarrollo sustentable del sistema a mediano plazo, en continua consulta y con el acuerdo de las diversas partes interesadas (Santiago, et al, 2008). Solo por esta vía puede ordenarse y alinearse con el bien colectivo un sistema compuesto por una plural diversidad de instituciones autónomas y autogobernadas, ofreciéndoles un marco para guiar y orientar su propia actividad y plan de desarrollo, decidir sus inversiones y responder a los estímulos de las políticas públicas (Brunner et al, 2005).

De hecho, puede decirse que uno de los mayores vacíos que enfrenta hoy la ESCh es la carencia de un bosquejo, siquiera de la ruta por la cual el gobierno nacional pretende orientar el desarrollo del sistema, aún en cuestiones elementales como cuánto se espera expandir la matrícula, en qué áreas especialmente, mediante qué combinación de educación presencial y virtual, cuánto se propone aumentar el gasto público, y qué balance de matrícula estatal y privada persigue para 5 o 10 años más con sus políticas y el manejo del financiamiento público<sup>1</sup>.

Un planteamiento estratégico, como el sugerido, constituye una pieza fundamental de la gobernanza. Sirve para “guiar o conducir a la distancia” al sistema, sin interferir el ámbito de autonomía de las instituciones (De Boer, Enders, Schimank, 2006).

#### **4. Funciones y mecanismos para un esquema de gobernanza.**

La comunidad institucional de la ESCh y los actores y partes interesadas relevantes necesitan, además, deliberar sobre cuáles son las funciones y los mecanismos que deben considerarse a la hora de diseñar un esquema de gobernanza, tema que concierne a la tercera pregunta que buscamos responder.

Los mecanismos que componen un modo de gobernanza son tres esencialmente, usados en diferentes combinaciones: regulaciones estatales en primer lugar; autogobierno de las instituciones enseguida, y por último, competencia entre las instituciones por estudiantes, personal académico, dinero y prestigio (Teixeira, Jongbloed, Dill, Amaral, 2004; Amaral, Meek, Larsen, 2003).

Aquí interesa ver cómo la reforma en curso de la ESCh se propone modificar estos mecanismos para crear un nuevo modo de gobernanza.

---

<sup>1</sup> Estos asuntos han sido extensamente comentados a lo largo de los dos últimos años por uno de los autores. Véase Brunner (2016).

#### **4.1. Regulación del Estado.**

Incrementar las regulaciones estatales se halla en el corazón del proyecto de reforma impulsado por el gobierno de Chile. Se desea reforzar el control y comando centrales mediante la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, que funcionaría en consonancia con dos agencias públicas -una superintendencia y un consejo de acreditación- y con una tercera entidad de facto o semilegalizada, un “subsistema de universidades estatales”. Además, el gobierno regularía de manera especial y más estrechamente (panópticamente incluso, podría decirse) a las instituciones privadas, las que de acuerdo a la meta propuesta por el gobierno de establecer en el futuro una “gratuidad universal” para la ESCh -esto es, para todos los estudiantes que se matriculen en instituciones debidamente acreditadas y que acepten sujetarse a otras condiciones y reglas establecidas por la ley y el gobierno- pasarían además a ser dependientes del financiamiento fiscal vía el subsidio de gratuidad y otros fondos para los cuales se las declare elegibles<sup>1</sup>.

Dicho en otras palabras, el régimen mixto de provisión y financiamiento existente en el país desde hace al menos seis décadas (Brunner, 2015b, 2009) subsistiría solo de manera formal, pues en la práctica no habría más que universidades estatales y privadas dependientes íntegramente del financiamiento fiscal, salvo unas pocas excepciones de universidades privadas altamente selectivas que decidieran mantenerse como instituciones “de mercado”, pero sin fines de lucro.

---

<sup>1</sup> Estas materias se encuentran detalladamente reglamentadas en el proyecto de ley de la Educación Superior mencionado anteriormente. Para un análisis pertinente, véase Beyer (2016).

Se supone, por consiguiente, que en adelante el sistema sería conducido y coordinado administrativamente, con fijación de precios público<sup>1</sup> de acuerdo con los cuales el Ministerio de Educación pagaría a las instituciones por número de estudiantes atendidos en los diferentes programas de estudio ofrecidos. Mientras el cobro de aranceles subsista en paralelo con la gratuidad -la que iría avanzando en relación con los recursos de que disponga el Estado-, el gobierno regularía su valor y fijaría límites para el número de vacantes que cada institución puede ofertar.

De llevarse a cabo, este cambio introduciría un 'nuevo paradigma' de organización de la ESCh. Pasaría a ser un sistema único en el mundo, en la medida que ofrecería la “gran mayor” parte de la provisión a través de instituciones privadas subsidiadas directamente por el Estado. Habría gratuidad pública con proveedores privados. Esto sucedería inevitablemente, a menos que el diseño contemple un traslado masivo de matrícula privada a instituciones estatales<sup>2</sup>, o bien, que en la práctica todas las instituciones privadas sean transformadas en estatales, salvo en el nombre (o sea, en su estatuto de propiedad y administración). Obligaría asimismo a sustituir con gasto

---

<sup>1</sup> Concepto proveniente del derecho administrativo, utilizado habitualmente en acuerdo con la legislación española. Se halla definido en la Enciclopedia Jurídica de las siguientes maneras: “Contraprestaciones económicas que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean solicitados por los administrados”. Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, Boletín Oficial del Estado de España (BOE) de 15 de abril de 1989, artículo 24; Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, «BOE» núm. 167, de 14 de julio de 1998; Sentencia 185/1995 del Tribunal Constitucional de España, de 14 de diciembre de 1995, BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996.

“Es la contraprestación económica que ha de satisfacerse para utilizar una prestación de servicio público. Junto con las tasas, configuran la compensación dineraria, intervenida en todo caso a través de la potestad tarifaria de la Administración. Se consideran como precios públicos los que se satisfagan (1) por la utilización privativa del dominio público o por su aprovechamiento especial, (2) por las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorios a aquéllas efectuadas por los servicios públicos postales, (3) por la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público cuando concurren circunstancias determinadas previstas legalmente”. Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, Boletín Oficial del Estado de España (BOE) de 15 de abril de 1989, artículos 6, 22 y 24.

<sup>2</sup> Tómese nota de que en la actualidad, la matrícula total de la ESCh se distribuye así: 16% en instituciones estatales, 84% en instituciones privadas, correspondiendo 12% a instituciones privadas subvencionadas por el estado y 72% a instituciones privadas sin subsidio directo del Estado pero cuyos alumnos cuentan con apoyo público a través del esquema nacional de becas y créditos estudiantiles. OECD, Education at a Glance, 2015.

público el financiamiento que actualmente proviene de fuentes privadas<sup>1</sup>, hasta llegar a una cifra que -en proporción al respectivo PIB- sería superior incluso a la que exhiben los países nórdicos<sup>2</sup>.

Como puede verse, todo este cambio entraña una operación de una enorme complejidad y representa un costo para el erario público que el país no está actualmente en condiciones de solventar. Las consecuencias de largo alcance de tal cambio, entre tanto, son desconocidas y recién comienzan a ser estudiadas.

#### **4.2. Autogobierno institucional.**

Respecto del mecanismo de la gobernanza sistémica consistente en el autogobierno institucional de los académicos y administradores superiores (elemento (3) de la Figura 1), la cuestión que interesa es cuál es el peso otorgado a las corporaciones y sus profesionales en las decisiones de nivel nacional.

A lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX, el peso de los mandarines u “oligarquías académicas” como aparecen designadas en la literatura especializada (Clark, 1977), fue un componente central, tanto en el modelo británico a través de su incidencia en la distribución de los fondos públicos asignados negociadamente al sector (Shattock, 2002; Willmot, 1995), como en América Latina, a través de la autarquía de las instituciones y su influencia sobre la política pública sectorial (Brunner, 1996).

Hoy, en cambio, el poder de los académicos se ha reducido. Al nivel de su incidencia en el sistema nacional, el peso del autogobierno profesional se limita a la actuación de los pares en procesos de

---

<sup>1</sup> Así lo reconoce también el Gobierno de Chile. (Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, 2016).

<sup>2</sup> De acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile, cuando se complete la meta de la “gratuidad universal”, el país seguiría gastando más o menos lo mismo que en la actualidad en relación con el producto interno bruto, esto es, el equivalente a 2,5% del PIB. A esa altura, el mismo organismo ha calculado que el ingreso del fisco chileno -para sostener la gratuidad universal- debería ser el equivalente a un 30% del PIB. Sin embargo, y dado que entonces el costo total de la “gratuidad universal” sería financiado con recursos fiscales, la ecuación resultante entre Costo/ingreso sería distinta y mucho más demandante que la actualmente prevaleciente; en Suecia por ejemplo, el costo de la educación superior con gratuidad completa alcanza a un 2% del PIB de dicho país, cuyo Estado tiene un ingreso anual de alrededor del 50% del PIB.



evaluación institucional y de programas, y a la selección de proyectos de investigación, así como al control de la comunicación de conocimientos dentro de las respectivas comunidades disciplinarias. El poder corporativo de las instituciones, en tanto, se halla representado en Chile hasta hoy por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que apenas expresa a una parte -importante, sin lugar a dudas- del sistema en su conjunto y desde allí pretende constituirse en interlocutor único de las autoridades y las políticas gubernamentales (Brunner, 2013a). La reforma propone agregar a esta expresión corporativa una o más instancias consultivas para las restantes instituciones, en particular contempla un consejo para la educación técnico-profesional con participación de representantes de las instituciones no-universitarias de educación superior.

En fin, no parece que este asunto clave -la participación de las propias instituciones en la gobernanza del sistema, junto con la participación de partes interesadas externas- haya encontrado hasta ahora un tratamiento satisfactorio.

### **4.3. Competencia institucional.**

Por último, la competencia por estudiantes, personal académico, recursos y prestigio ha sido desde el origen de las universidades un componente de su gobernanza (Olsen, 2005; Bender, 1988; Ben-David, 1977; Ben-David, Zloczower, 1961). Solo durante la segunda mitad del siglo pasado, con la expansión de la provisión privada alrededor del mundo, esta competencia pasó a identificarse como “de mercado”, y luego, al introducirse en el ámbito de la educación superior estatal y ser usada allí por los gobiernos para redefinir el contrato que mantienen con sus propias universidades, se comenzó a usar las nociones de “cuasimercados”, “mercados internos” o “mercados administrados” en este ámbito (Brunner, 2009; Teixeira, Jongbloed, Dill, Amaral, 2004). La adopción de estos mecanismos a nivel global busca estimular a las instituciones para

alcanzar mayores grados de eficacia, eficiencia y de respuesta oportuna a las demandas de la sociedad civil, el Estado, y en general, de un entorno en continuo cambio.

Pues bien, por lo que toca a este mecanismo, y a contracorriente de lo que ocurre en otras latitudes, la reforma se propone explícitamente desmercantilizar la educación superior, extrayendo por así decir al mercado de este sector, y a éste del mercado, renunciando a la competencia como mecanismo de gobernanza (Willmot, 1995). La gratuidad universal operaría como instrumento de remoción del mercado, al mismo tiempo que su rol complementario en la coordinación del sistema sería reemplazada por el de la coordinación exclusivamente política-administrativa del Estado (Clark, 1983), incrementándose para ello fuertemente, como vimos, el rol y las atribuciones de los agentes públicos.

De cualquier modo, en el caso chileno, no resulta fácil imaginar --como ya adelantamos-- que pudiera mantenerse un régimen mixto de provisión con prescindencia de mecanismos de mercado, incluso si subsisten proveedores privados financiados en su mayoría íntegramente por el subsidio de gratuidad. Al contrario, a medida que se extiende el financiamiento fiscal del sistema, según muestra la experiencia, tiende a intensificarse también el uso de cuasimercados para los proveedores financiados por el presupuesto de la nación. Así ha ido ocurriendo en la mayoría de los países del Asia, en EEUU e incluso en Europa, donde según señalaba un informe, ya hace ocho años: “hoy es evidente que la educación superior funciona crecientemente en cuasimercados, donde los gobiernos asumen un importante rol de guía y facilitador” (De Boer, File, 2009:11; Agasisti, Catalano, 2006). La única alternativa imaginable sería volver a los años dorados de la educación superior de élites, cuando el Estado financiaba a todas las universidades, independiente de su carácter estatal o privado, mediante fondos basales no-condicionados y sin exigencias mayores de desempeño y *accountability* (Brunner, 2015a, 1996). ¿Pero acaso hay alguien que puede creer seriamente que sería posible recuperar ese mundo feliz?

## CONCLUSIONES.

Se concluye, indicando telegráficamente cuáles podrían ser las bases para una renovación de la gobernanza del sistema de la ESCh, independiente de cuál sea el curso que siga la Reforma chilena (Brunner, 2013b).

Primero, una reafirmación explícita de un régimen mixto de provisión, perfeccionado con un claro estatuto de autonomía y *accountability* de las instituciones e igualdad de trato entre ellas en la medida de lo posible. Por tanto, no una gobernanza dual público-privada sino una gobernanza única para el sistema en su conjunto y sus diferentes tipos de instituciones.

Segundo, un aumento de la regulación pública del sistema mediante la existencia de un marco estratégico de desarrollo del sector, un esquema independiente de acreditación obligatoria conforme a estándares exigentes, auditorías académicas y rendición de cuentas.

Tercero, un esquema de financiamiento de costos compartidos, con gratuidad para los jóvenes meritorios provenientes de los estratos de menores recursos y un sistema amplio de créditos de estudio subsidiados y contingentes al ingreso para los demás estudiantes, manejado por una agencia pública independiente.

Cuarto, participación de las corporaciones autogobernada dentro de la gobernanza del sistema, en instancias consultivas, de coordinación, autorregulación y prospectiva estratégica.

Quinto, una mejor organización de la competencia, regulando la transparencia del mercado y mediante un adecuado empleo de instrumentos de acreditación, superintendencia e información.

Simultáneamente, un uso más intenso de mecanismos e instrumentos de cuasimercado para la asignación competitiva de recursos fiscales, según las prioridades de la estrategia nacional y en función de los proyectos generados por las instituciones.

Es claro, que el tema no tiene por donde agotarse, es más, quedan abiertas las vías para complementar, debatir, rebatir y seguir reflexionando sobre estos interesantes tópicos; mal que mal, se está hablando de una de las áreas claves para los progresos y desarrollo de los países.

**Agradecimiento:** Estas reflexiones de contexto sobre la gobernanza de la educación superior en América Latina, son parte de los resultados preliminares del Proyecto Fondecyt Regular N° 1161353, por lo que los autores agradecen el apoyo y patrocinio de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile (CONICYT-Chile).

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

1. Agasisti, T. & Catalano, G. (2006). Governance models of university systems—towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: A European comparison. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(3), 245-262.
2. Amaral, A., Meek, L. & Larsen, I. (Eds.). (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?* Kluwer Academic Publishers. Dordrecht; The Netherlands.
3. Asociación Europea de Universidades. (2003). Declaración de Graz. Después de Berlín, el Papel de las Universidades. Disponible en:  
<http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COMPUBGrazpublicationfinal.1069326105539.pdf>  
[2016, 28 de julio].
4. Barrett, A. (1963). University Governance: Some Omitted Aspects. *The Academy of Management Journal*, New York. 6(2), 170-172.
5. Ben-David, J. (1977). *Centers of Learning: Britain, France, Germany, United States*. McGraw-Hill Book Company, Inc.
6. Ben-David, J. & Zloczower A. (1961). The Idea of the University and the Academic Market Place. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 2(02), 303–314.

7. Bender, T. (Ed.). (1988). *The University and the City. From medieval Origins to the Present*. Oxford University Press, Oxford.
8. Bernasconi, A. (2015). *La Educación Superior de Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis*. Ediciones UC, Santiago de Chile.
9. Beyer, H. (2016). *Criterios generales para una reforma de la educación superior*. Puntos de Referencia, (431). Disponible en: <http://www.cepchile.cl/criterios-generales-para-una-reforma-de-la-educacion-superior/cep/2016-06-16/150632.html> [2016, 30 de julio].
10. Bravo, M. (ed.). (2016). *La Caja de Pandora. Hacia un Nuevo Mapa de la Educación Superior*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile
11. Brunner, J. J. (2016). *Centro de Estudios Públicos. Sitio de publicaciones de J. J. Brunner*. Disponible en: <http://www.cepchile.cl/brunner-jose-joaquin/cep/2016-03-23/121118.html> [2016, 30 de julio].
12. Brunner J.J.(2015a) *Un análisis de política de la política educacional*. Debate Universitario, 3(6). Disponible en: <http://portalreviscion.uai.edu.ar/ojs/index.php/debate-universitario/article/view/2> [2016, 30 de julio].
13. Brunner, J.J. (2015b). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. En Bernasconi, A., *La Educación Superior de Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis*. Ediciones UC, Santiago de Chile, 2015, 21-107.
14. Brunner, J. J. (2013a). On the Classification of Universities. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana* 2013, 50(1), 115-129.

15. Brunner, J. J. (2013b). ¿Cómo se viene la mano? Posibles escenarios futuros de la educación superior chilena. *Claves de Política Pública, Instituto de Política Pública, Universidad Diego Portales*, (16), 1-16. Disponible en:  
[http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/375/Comosevienelamano\\_Posiblesescenariosfuturosde laeducacionsuperiorchilena.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/375/Comosevienelamano_Posiblesescenariosfuturosde laeducacionsuperiorchilena.pdf) [2016, 28 de julio].
16. Brunner, J. J. (2009). Educación Superior en Chile. Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales (1967-2007). *Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile*.
17. Brunner, J. J. (1996). Educación en América Latina durante la década de 1980: La economía política de los sistemas. En Kent, Rollin (Comp.) *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina. Estudios Comparativos. Fondo de Cultura Económica*. México, 106-170.
18. Brunner, J. J. & Tillett, A. (2011). Chilean higher education: Tradition, control and market. En Forest, James y Altbach, Philip (Eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer, Dordrecht, The Netherlands, 2, 647-666.
19. Brunner, J. J. et al. (2005). Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile. *Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile*.
20. Cámara de Diputados (2016). Proyecto de Ley sobre Educación Superior. Boletín 10783-04. Disponible en:  
<https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=24127&formato=pdf> [2016, 29 de julio].
21. Clark, B., R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press. Berkeley.
22. Clark, B. R. (1977). *Academic Power in Italy. Bureaucracy and Oligarchy in a National University System*. The University of Chicago Press. Chicago and London.

23. De Boer, H., Enders, J. & Schimank, U. (2006). On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In D. Jansen (Ed.) *New Forms of Governance in Research Organizations- Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Springer, Dordrecht, The Netherlands. 1-22
24. De Boer, H. & File, J. (2009). *Higher Education governance reforms across Europe*. Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente (The Netherland).
25. Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2011). University autonomy in Europe II. *The Scorecard*. Brussels: European University Association. Disponible en: [http://www.eua.be/Libraries/publications/University\\_Autonomy\\_in\\_Europe\\_II\\_The\\_Scorecard.pdf?sfvrsn=2](http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2) [2016, 29 de julio].
26. Eurydice. (2008). Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff. Eurydice. Brussels (Belgium).
27. Ganga, F. Abello, J. Quiroz, J. (2014). Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. In: GANGA, Francisco; ABELLO, Juan; QUIROZ, Juan. *Gobernanza universitaria, aproximaciones teóricas y empíricas*. (pp. 11-20). Santiago: CEDAC, Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
28. Ganga, Fossatti & Quiroz (2016). A synchronic analysis of university governance: a theoretical view of the sixties and seventies. *Revista Educação e Pesquisa* 42(3), 1-16.
29. Gobierno de Chile. (2014). Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018. Disponible en: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/> [2016, 28 de julio de].
30. Jongbloed, B. Enders, J. Salerno, C. (2008). Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher Education*, 56(3), 303–324.

31. Kehm, B. (2011). *La Gobernanza de la Enseñanza Superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Octaedro. Barcelona.
32. Leslie, D.W. (1975). Legitimizing University Governance: Theory and Practice. *Higher Education, Amsterdam*, 4(2), 233-246.
33. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. (2016). Proyecto de Ley de educación Superior. Presentación (power point) 12 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/discursos/presentacion-proyecto-de-ley-de.html> [2016, 31 de julio].
34. Moran, W. (1971). Measurement of Decentralization in University Organizations. *American Educational Research Journal*, Washington (D.C.), 8(2), 203-219.
35. OECD. (2016). Glossary of Statistical Terms. Education Institution. Disponible en: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=743>
36. OECD. (2015). Education at a Glance. OECD, Paris.
37. Olsen, J. P. (2005). The institutional dynamics of the (European) University Working. Centre for European Studies, University of Oslo, Paper No.15. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Johan\\_Olsen3/publication/5014564\\_The\\_Institutional\\_Dynamics\\_of\\_the\\_\(European\)\\_University\\_Working\\_Paper\\_15/links/55d2f0c808ae0b8f3ef8f91e.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Johan_Olsen3/publication/5014564_The_Institutional_Dynamics_of_the_(European)_University_Working_Paper_15/links/55d2f0c808ae0b8f3ef8f91e.pdf) [2016, 30 de julio].
38. Peterson, M. (1971). Decentralization: a strategic approach. *The Journal of Higher Education*, Columbus, Ohio, 42(6), 521-539.
39. Pfnister, A. (1970). The Role of Faculty in University Governance. *The Journal of Higher Education*, 41(6), 430-449. Columbus, Ohio.
40. Richardson, R. (1974). Governance theory: a comparison of approaches. *The Journal of Higher Education*, 45(5), 344-354. Columbus, Ohio.



41. Santiago, P. Tremblay, K. Basri, E. Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1, Special Features: Governance, Funding, Quality. OECD, Paris.
42. Shattock, M. (2002). Re-Balancing Modern Concepts of University Governance. *Higher Education Quarterly*, 56(3), 235–244.
43. SIES. (2014). Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. División de Educación Superior, Ministerio de Educación, Sistema de Información de Educación Superior.
44. Teixeira, P. Jongbloed, B., Dill, D. & Amaral, A. (2004). Markets in Higher Education. Rethoric or Reality? Kluwer Academic Press. Dordrecht, The Netherlands.
45. Willmott, H. (1995). Managing the Academics: Commodification and Control in the Development of University Education in the UK, *Human Relations*, 48(9), 993–1027.

#### **DATOS DE LOS AUTORES:**

**1. José Joaquín Brunner.** Sociólogo, Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden. Profesor Titular de la Universidad Diego Portales. Investigador del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales, donde dirige la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior, Santiago de Chile. Correo electrónico: [josejoaquin.brunner@gmail.com](mailto:josejoaquin.brunner@gmail.com)

**2. Francisco Aníbal Ganga.** Administrador Público, Licenciado en Administración, Magíster en Administración de Empresas, DEA en Organización de Empresas, Doctor en Administración de Empresas y Postdoctorado en Ciencias Humanas. Actualmente es Profesor Titular A del Departamento de Ciencias del Desarrollo de la Universidad de Los Lagos-Chile. Correo electrónico: [fganga@ulagos.cl](mailto:fganga@ulagos.cl)

**RECIBIDO:** 8 de agosto del 2016.

**APROBADO:** 24 de agosto del 2016.