

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

La Rendición de Cuentas Públicas en la Democracia Chilena, el caso de la Política Pública de  
Educación Superior

Rodrigo André Dueñas Silva

Asesor: Iván Narváez Quiñonez

Lectores: Tania Zabala P y Cecilia Osorio G

Quito, abril de 2020

## **Dedicatoria**

A Elías Alberto y Valentina Daniela por ser un sustento fundamental en el camino de esta investigación.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VIII
<b>Agradecimientos</b> .....	X
<b>Introducción</b> .....	1
Los organismos internacionales en el sector de la política de educación superior .....	2
Los sistemas democráticos y la rendición de cuentas en América Latina .....	5
<b>Capítulo 1</b> .....	10
Marco Teórico - Metodológico.....	10
1. Marco analítico .....	10
1.1. Postura ontológica de la investigación.....	10
1.2. El Neoinstitucionalismo como teoría general.....	12
1.3. Un enfoque neointitucionalista del diseño de políticas públicas .....	14
1.4. Instrumentos de políticas .....	17
1.5. Mecanismo Causal.....	21
1.6 Presentación del método .....	22
1.7. Formalización Bayesiana.....	24
1.8. Instrumentos de políticas como evidencia empírica .....	27
<b>Capítulo 2</b> .....	29
Un mecanismo causal entre educación superior y una mejora en la rendición de cuentas.....	29
públicas.....	29
2.1. Definiendo un detonante y un resultado de políticas en el mecanismo causal .....	29
2.2 Mecanismo causal.....	30
2.2.1 Operacionalización de la hipótesis.....	30
2.2.2. Detonante/Adopción de objetivos de política (D) .....	31
2.2.2.1. Operacionalización y atributos seleccionados para el detonante (D) .....	33
2.2.2.2. Armado de los test empíricos de (D) .....	34
2.2.3. Primera Entidad, formulación de la política (A).....	35
2.2.3.1. Operacionalización y atributos seleccionados para la entidad (A) .....	36
2.2.3.2. Armado de los test empíricos de (A) .....	37
2.2.4. Segunda Entidad (B) / Coordinación institucional .....	38

2.2.4.1. Operacionalización y atributos seleccionados para entidad (B) .....	41
2.2.4.2 Armado de los test empíricos de (B).....	42
2.2.5. Tercera Entidad (C) / Interacciones Políticas .....	43
2.2.5.1. Operacionalización y atributos seleccionados para entidad (C) .....	45
2.2.5.2. Armado de los test empíricos de (C).....	46
2.2.6. Resultado específico de la política (R) .....	47
2.2.6.1. Operacionalización del resultado específico de la política (R).....	49
2.2.6.2. Armado de los test empíricos de (R).....	51
2.3. Selección de caso .....	52
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>55</b>
Aplicación del mecanismo causal al caso chileno.....	55
3.1. Contextualización del estudio de Caso .....	55
3.1.1. Política Social y Política Educativa en Chile.....	55
3.1.2. Democracia en Chile.....	58
3.2. Temporalidad del mecanismo causal .....	60
3.3. Definición de las hipótesis .....	62
3.4. Definición de confianza .....	63
3.5 Presentación de evidencias .....	64
3.5.1 Detonante (D): .....	65
3.5.1.1. Formalización bayesiana para las pruebas del detonante (D).....	66
3.5.1.2. Nodalidad.....	66
3.5.1.3 Autoridad .....	67
3.5.1.4. Tesoro .....	69
3.5.1.5. Organización .....	73
3.5.2. Primera Entidad, formulación de la política (A).....	77
3.5.2.1 Formalización bayesiana para las pruebas de la entidad (A).....	80
3.5.2.2. Nodalidad.....	80
3.5.2.3. Autoridad .....	82
3.5.2.4. Tesoro .....	84
3.5.2.5. Organización .....	88
3.5.3 Segunda Entidad (B) / Coordinación institucional .....	89

3.5.3.1 Formalización bayesiana para la segunda entidad (B).....	91
3.5.3.2 Nodalidad.....	91
3.5.3.3 Autoridad .....	93
3.5.3.4. Tesoro .....	96
3.5.3.5. Organización.....	97
3.5.4 Tercera Entidad (C) / Interacciones Políticas .....	98
3.5.4.1 Formalización bayesiana de las pruebas.....	100
3.5.4.2 Nodalidad.....	101
3.5.4.3 Autoridad .....	103
3.5.4.4. Tesoro .....	105
3.5.4.5. Organización.....	106
3.5.5. Resultado específico de la política (R) .....	107
3.5.5.1. Formalización bayesiana de las pruebas.....	109
3.5.5.2. Rendición de Cuentas Horizontal .....	110
3.5.5.3. Rendición de Cuentas Social .....	112
3.5.5.4 Transparencia y Acceso a la Información.....	114
3.5.5.5. Coerción.....	116
<b>Capítulo 4</b> .....	118
Conclusiones de la investigación.....	118
4.1. Conclusiones de Orden Teórico.....	118
4.2. Conclusiones de Orden Metodológico.....	122
4.3. Conclusiones sobre la política pública de educación superior.....	122
<b>Lista de referencias</b> .....	125

## Ilustraciones

### Figuras

1. Gráfico gasto fiscal en instrumentos de financiamiento (1990 – 2016) .....	72
2. Gráfico de evolución del gasto fiscal según tipo de instrumento de financiamiento.....	87

### Tablas

1. Operacionalización de mecanismo causal teórico .....	22
2. Tipología de casos por suficiencia.....	53
3. Presentación de hipótesis e hipótesis alternas.....	62
4. Tabla de evidencias para el Detonante (D).....	65
5. Formalización bayesiana para (D) .....	66
6. Tabla de evidencias para primera entidad (A) .....	77
7. Formalización bayesiana para (A) .....	80
8. Evidencias encontradas para la segunda entidad (B).....	89
9. Formalización bayesiana para (B) .....	91
10. Ejes de políticas de modernización sector público .....	94
11. Tabla de evidencias para la tercera entidad (C).....	98
12. Formalización bayesiana de las evidencias de (C) .....	100
13. Tabla de evidencias para el resultado específico de políticas (R) .....	107
14. Formalización bayesiana de las evidencias de (R) .....	109

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Rodrigo André Dueñas Silva, autor de la tesis titulada “La rendición de cuentas públicas en la Democracia Chilena, el caso de la política pública de educación superior” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rodrigo Dueñas Silva', with a stylized flourish at the end.

Rodrigo André Dueñas Silva

## Resumen

Esta investigación tiene por objetivo presentar un mecanismo causal, que relaciona a la puesta en agenda de los objetivos de calidad, equidad y cobertura en las políticas de educación superior latinoamericanas, con un resultado específico de política pública, relacionado a una mejora en la rendición de cuentas en los sistemas de educación superior, basado en la propuesta teórico-metodológica de mecanismo causal para políticas públicas de Fontaine, Narváez y Paz (2017).

La propuesta teórica es neoinstitucionalista, ya que considera a las instituciones como variables explicativas y parte fundamental en los procesos de cambio de las políticas públicas de educación superior, y además utiliza el marco explicativo del diseño de políticas públicas para relacionar los cambios con una determinada selección de instrumentos, la cual nace producto del consenso e interacción entre los distintos actores interesados en incidir en el área de política pública, en el contexto nacional e internacional.

El diseño metodológico está en línea con el realismo crítico, y es orientado de manera deductiva y abductiva, basado en el seguimiento de procesos, en su modalidad de comprobación de teoría, el cual permite el establecimiento de mecanismos para investigar las relaciones de causalidad, en esta oportunidad aplicada al caso del sistema de educación superior chileno (2006 – 2018). La aplicación del seguimiento de procesos está complementada por la formalización bayesiana de las evidencias, las que están representadas por los instrumentos de política pública, permitiendo incrementar la confianza de la relación causal teórica testeada, pudiendo ser instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, de acuerdo a cada caso de estudio.

En esta oportunidad, se comprueba la presencia del mecanismo causal teórico, en cuanto la búsqueda de los objetivos de educación superior, provocó un desplazamiento de los ejes de coordinación del sistema de educación superior, al incluir instrumentos que fomentaron la participación de privados como proveedores de educación superior, lo que permitió a su vez, que las instituciones del Estado especializaran su rol como coordinador y evaluador, de la



mano de un modo de implementación que integró el debate social sobre el área de políticas, generando una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas en el sistema de educación superior chileno.

## **Agradecimientos**

Expresar mis agradecimientos a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador por darme la oportunidad de cursar la maestría de investigación en políticas públicas en calidad de becario, porque sin ese apoyo, hubiera sido imposible trasladarme hasta Quito en compañía de Valentina, y nuestro hijo Elías.

De igual forma, y quizá más importante, agradecer a todas las personas que nos acompañaron en este camino, nuestras familias desde Chile, nuestros compañeros y compañeras de las maestrías 2016 – 2018, y sobre todo a nuestros grandes amigos y amigas que se convirtieron en familia durante nuestra estadía en Ecuador, Cesar Augusto Camacho, Pablo Lagos, Diego Esparza, Cecilia González, Camila Pérez, Roberto Shiguango, Omar León, y Sebastián Concha.

## Introducción

Una de las principales tendencias y tensiones que presenta actualmente el área de la política pública de educación superior a nivel global, tiene que ver con el proceso de internacionalización del conocimiento y sus grandes potencialidades para la interactividad, ya que enfrenta a nuevos actores nacionales y sobre todo internacionales interesados en la formación de mercados y cuasi mercados educativos, frente a otros actores domésticos e internacionales también interesados en el sector de políticas, pero con una perspectiva de derecho sobre la educación superior.

Ante esto, existe una extendida gama de modelos nacionales híbridos, que combinan instrumentos de tipo mercado con instrumentos tradicionales de provisión de educación superior, dando cuenta de un proceso que ha sido explicado por Brunner (2006), como un cambio en los ejes de coordinación de los sistemas de educación superior a nivel global, los cuales presentan una tendencia hacia la mercadización, es decir que se produce un desplazamiento del eje de coordinación de los sistemas de educación superior, desde la esfera de lo público, que incluye a los gobiernos y a los grupos académicos, hacia la esfera del mercado, esto quiere decir, a la formación de ciertos arreglos institucionales que fomentan la competencia entre las universidades por distintos recursos financieros y no financieros.

Brunner (2006) explica el locus clásico sobre el tema de los ejes de coordinación en los sistemas de educación superior, por medio de los estudios realizados por Clark en 1986, quien busca responder a los cuestionamientos sobre cómo, en el escenario ampliamente complejo de los sistemas de provisión de educación superior, y frente a la participación de una gran diversidad de actores con distintos propósitos, estos se logran integrar y cohesionarse para producir orden. Encontrando la respuesta en los diferentes patrones de coordinación presentes en los contextos nacionales, los cuales son clasificados a partir de tres tipos ideales, cada uno de los cuales interviene en distinta medida para conseguir el objetivo de concertar la acción académica, estos son, el sistema estatal, el sistema de mercado, y el sistema profesional. Brunner (2006) además explica que, a pesar de las tendencias hacia la mercadización, el sistema estatal sigue siendo el protagonista, incluso en la misma formación de los mercados de educación superior, y en segundo puesto de importancia está el sistema de mercado, lo que se refleja en la historia de los

sistemas socioeconómicos modernos, quedando el sistema profesional en el tercer lugar (Clark 1986 en Brunner 2006).

Verger (2013) explica que la mercantilización educativa, como él denomina el proceso, es un fenómeno multidimensional constituido por los procesos de liberalización, privatización y comercialización. En este nuevo escenario, la gobernanza de los sistemas educativos deviene más compleja a raíz de que los gobiernos estatales deben coordinar la actividad de nuevos agentes (nuevas universidades privadas, universidades extranjeras, cursos a distancia, etc.) que operan o influyen indirectamente en su territorio.

Carmen García Guadilla (2011) describe este escenario, como uno donde se enfrenta la perspectiva de una educación internacional lucrativa, de la educación superior como comercio de servicios, donde se disputan los diversos recursos por medio del principio de la competencia, frente a otra perspectiva, de acceso abierto al conocimiento, de la educación como un bien público, del aprovechamiento colaborativo de la interactividad de las nuevas tecnologías, y del trabajo en redes colaborativas de conocimiento entre los distintos actores del sector de la educación superior. Frente a esto, García Guadilla (2011), al igual que Brunner (2006) y Verger (2013), se percata de la emergencia de un tercer polo que cambia las configuraciones de gobierno de los sistemas de educación superior a nivel global, formando la triada, sector público, sector privado, y sector privado internacional (liderado por países desarrollados), dando un mayor énfasis a los grupos de interés internacionales, a diferencia de Brunner (2006) quien pone el acento en los grupos de interés nacionales.

### **Los organismos internacionales en el sector de la política de educación superior**

La discusión sobre los distintos modelos de políticas públicas y las prácticas de educación superior en Latinoamérica están relacionadas a las recomendaciones del Banco mundial (BM) y otros organismos internacionales como la UNESCO, y la OECD, llegando el banco mundial a ser el principal financista de las iniciativas de cambio de modelo educativo alrededor del mundo desde la década de los 80's. Sin embargo, la educación no se constituyó un área prioritaria en las décadas anteriores en los presupuestos para la ayuda internacional del BM, ya que inicialmente este organismo estuvo enfocado a otras dimensiones, tales como la modernización del sector

agrícola, la construcción de hidroeléctricas; o disminuir la mortalidad materna e infantil (Kamat 2012).

Las recomendaciones realizadas por el BM, consisten principalmente en fomentar la creación de mercados de educación, en base a la participación de privados en la provisión de educación para los países en busca del desarrollo, argumentando que el Estado tiene un papel fundamental en la tarea educativa para las sociedades, pero la posibilidad de desarrollar un servicio de educación de alta calidad y accesible para todos en los países en desarrollo, necesita intrínsecamente de programas e iniciativas innovadoras de manera adicional a los recursos y el liderazgo entregados por el Estado (Patrinos, Barrera, Guaqueta 2009).

Por la postura contraria frente a este modelo, organizaciones como la UNESCO y la CLADE desarrollan agendas para fortalecer la perspectiva de la educación como derecho y garantía social; y en el plano académico, se levantan posturas críticas con fuertes fundamentos como los entregados por Kless et al (2012), quienes señalan en su introducción, que es posible reconocer los estrechos objetivos económicos y utilitarios establecidos para la educación, los insuficientes y engañosos análisis de insumo-producto y costo-beneficio empleados, la base de conocimiento inadecuada sobre la que se toman las decisiones, la falta de tener en cuenta el contexto, así como las voces de los beneficiarios, y el descuido general de los docentes y sus condiciones de trabajo expresados en los análisis del BM (Klees, Samoff, Stramquist 2012).

Esta perspectiva crítica frente a las políticas y prácticas educativas con lógica de mercado, se fundamenta en la premisa de que la educación es un derecho, y de que el Estado es garante de este derecho, por lo tanto, no puede existir la ausencia de la responsabilidad del estado para con sus ciudadanos en su deber de proteger, respetar y realizar el derecho humano a la educación.

Estos procesos de cambio en las configuraciones de gobierno en el sector de la educación superior son de alcance global, y no son aislados, ya que están estrechamente relacionados al cambio en el rol del Estado en las configuraciones de gobierno de las sociedades occidentales, lo cual establece un nuevo esquema de gobierno formado por Estado, Mercado, y actores no estatales. Distintos acontecimientos histórico-políticos han marcado este proceso, tales como las

guerras mundiales y los contextos de crisis económica internacional del siglo XX, lo cual acarrió consecuencias para el proceso de diseño de las políticas públicas y se conecta con las características generales de los regímenes democráticos en los que opera.

Este nuevo contexto, en conjunto al fenómeno de la globalización provoca una transformación de las instituciones en el proceso descrito por Pierre y Peters (2000) como el triple descentramiento del Estado, hacia arriba con la globalización y los procesos de integración; hacia abajo con los procesos de descentralización; hacia fuera por la politización de la sociedad civil. Esta transformación institucional también afecta al sector de la política pública de educación superior, al enfrentarse a un contexto que presenta nuevas fuerzas nacionales e internacionales interesadas en influir en las formas de provisión de la educación superior, dejando al Estado en un rol más cercano a la coordinación y evaluación, en el cual la rendición de cuentas públicas juega un rol importante (Kehm 2012).

El desafío presentado por esta cuarta etapa en el proceso de desarrollo político, y el triple descentramiento del Estado están relacionados a la emergencia del concepto de la nueva gobernanza, y es el contexto en el cual surge la presente investigación, que expresa la preocupación sobre la puesta en agenda de determinados objetivos políticos de educación superior, el proceso de formulación de la política pública, el modo de gobernanza que se articula, y su proceso de implementación, para conectarlo con un resultado específico de políticas, relacionado a los sistemas democráticos en los cuales la política pública está inserta, especialmente en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas.

La presente investigación examina la política pública de educación superior para determinar el mecanismo causal existente, entre la adopción de los objetivos de políticas de una educación superior abierta al mercado, y una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas públicas. Lo anterior en el contexto latinoamericano. Dando lugar a la siguiente pregunta de investigación:

¿Por qué la puesta en agenda de los objetivos de calidad, equidad y cobertura en la política de educación superior provocan una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas?

La puesta en agenda de los objetivos de políticas de calidad, equidad y cobertura educacional, que incluyen la participación de privados, constituyen el detonante en un proceso causal, de manera que distintas entidades entran en juego, traspasando la fuerza causal de una a otra, hasta llegar a un resultado específico de políticas. En este caso el resultado de políticas al que se llega, está relacionado a las características de los sistemas democráticos en los cuales la política pública de educación superior está inserta, y se trata específicamente de una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas públicas, es decir, sobre la obligación que existe por parte de los gobiernos y sus funcionarios de rendir cuentas, en palabras de Schedler (2008), la rendición de cuentas expresa de manera nítida, la importante preocupación por los controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder en los contextos democráticos.

### **Los sistemas democráticos y la rendición de cuentas en América Latina**

Los análisis políticos realizados en las últimas décadas sobre los regímenes democráticos en América Latina, se confrontan al principio democrático representativo que considera a las elecciones como un mecanismo de control efectivo de los ciudadanos sobre sus gobernantes y funcionarios públicos; y se advierte, que debido a varios factores históricos de larga data; en conjunto a graves problemas socio-económicos heredados por los nuevos gobiernos democráticos, la mayoría de los regímenes democráticos latinoamericanos constituyen democracias delegativas, ya que no cuentan con un adecuado desarrollo de sus instituciones políticas democráticas y un excesivo poder concentrado en la figura del ejecutivo (O'Donnell 1994).

La principal diferencia entre las características de un régimen democrático de tipo representativo y otro delegativo, es la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas horizontal, considerando no sólo que los funcionarios y autoridades electos sean responsables de sus actos frente al electorado, sino que también, esta se ejerza por medio de una red de poderes autónomos, que puedan cuestionar y eventualmente castigar a un funcionario por alguna irregularidad (O'Donnell 1994). Distintos autores coinciden en destacar el bajo desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas en América Latina como característica distintiva de los regímenes democráticos desarrollados luego de la ola de dictaduras en los años 70's y 80's (O'Donnell 1994; Peruzzotti y Smulovitz 2002; Schedler 2008).

Sobre la rendición de cuentas, se puede decir que es parte importante del derecho de los ciudadanos de participar y ejercer control sobre el Estado y sus autoridades, lo cual emerge de la mano de la transformación global sobre el rol y naturaleza de las instituciones del Estado, conocido como el triple descentramiento (Pierre y Peters 2000). Este surgimiento y consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas es catalogado como el giro hacia la rendición de cuentas, y siguiendo a Fontaine et al (2015), este es un giro de tipo irreversible, al materializarse en los tres niveles de medios y fines de la política pública, siendo consistente con la visión neo-institucional del cambio, conocido como los tres niveles de cambio de la política pública de Peter Hall (1993).

En este sentido, Schedler (2008) confirma la existencia de este giro hacia la rendición de cuentas, y explica que actualmente en el mundo de la política democrática, hay consenso en que hablar de democracia actualmente, implica la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas públicas, lo que incluye tanto a los que rinden cuentas como a los que exigen rendir esas cuentas. El autor además expone las dos dimensiones básicas de la rendición de cuentas, por una parte, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*answerability*); y por la otra, la capacidad que debe existir de sancionar a los servidores públicos, en caso de que hayan transgredido los límites legales (*enforcement*).

Siguiendo la explicación de Schedler (2008), la rendición de cuentas incluye tres formas de prevenir y corregir abusos de poder, en primer lugar, obliga al poder a abrirse a la inspección pública; en segundo lugar, lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y finalmente lo supedita a la amenaza de sanciones en caso de irregularidades. Por consiguiente, se entiende que “los mecanismos de supervisión efectiva y de sanción efectiva son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma” (Schedler 2008, 17), ya que, en la ausencia de la capacidad de castigo, la rendición de cuentas se vuelve “*Light*”, algo blando sin consecuencias reales.

Los diferentes tipos de rendición de cuentas, son importantes para la presente investigación ya que constituyen el resultado específico del mecanismo causal que se está proponiendo, y su



importancia radica en dar cuenta de las distintas formas que adopta el control democrático en los contextos de América Latina.

De esa forma, ya se ha considerado la existencia de una forma vertical de rendición de cuentas que se basa en el poder de las elecciones para controlar el poder; la rendición de cuentas horizontal que consiste en la existencia de una compleja red de poderes relativamente autónomos, que se expresa en instituciones de balance y control del poder (O'Donnell 1994); y finalmente un tipo de rendición de cuentas social, que constituye un mecanismo de rendición de cuentas de tipo vertical pero no electoral, de controlar a los servidores públicos, el cual está basado en las acciones de un amplio espectro de actores sociales, tales como movimientos sociales, asociaciones y medios de comunicación, quienes emprenden acciones organizadas y mediáticas de denuncia frente a irregularidades, las que pueden ser canalizadas por vías institucionales o no (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

Esta forma de control ejercida por movimientos sociales y medios de comunicación tiene la virtud de no necesitar una temporalidad específica para activarse, pudiendo iniciarse en periodos entre elecciones, como explican Peruzzotti y Smulovitz (2002), estos mecanismos se activan “a pedido” y puede dirigirse hacia el control de temas políticas o funcionarios particulares.

Peruzzotti y Smulovitz (2002), además explican de qué forma estos mecanismos sociales controlan el poder: En primer lugar, los actores sociales identifican y exponen actos presumiblemente fuera de la ley, estas denuncias permiten proveer casos específicos sobre fallas en la fiscalización de agencias horizontales, o actos ilegales por parte de servidores públicos. De la misma forma, estas denuncias permiten llamar la atención de la sociedad sobre temas problemáticos o encuadrar denuncias dentro de un contexto más amplio. En segundo lugar los mecanismos sociales pueden controlar al activar la acción de mecanismos de control horizontal, lo que puede darse cuando un movimiento social se organiza y moviliza en torno a una problemática particular; cuando los medios de comunicación cubren sobre las acciones de un movimiento de denuncia, o emprenden ellos mismos una investigación periodística; y finalmente cuando los ciudadanos u organizaciones activan procedimientos judiciales regulares a nivel local, nacional o internacional. Cabe señalar que, en ocasiones, producto de este control social, se

pueden instalar organizaciones paralelas de “vigilancia social” para el seguimiento del desempeño de agentes o agencias públicas (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

En concordancia al debate sobre las consecuencias de la aplicación de los modelos de mercado en la educación superior, y la posibilidad de que esto provoque una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas, la presente investigación establece una relación entre la adopción de estos objetivos de política por parte de los gobiernos y la mejora en los mecanismos de rendición de cuentas en las democracias de América Latina, para lo cual, se establece una metodología de seguimiento de procesos y formalización bayesiana, en busca de confirmar o refutar un mecanismo causal hipotético, compuesto por un detonante, tres entidades, y un resultado específico de políticas, en base a una perspectiva neoinstitucional de diseño de políticas y mediante la utilización de los instrumentos de política pública como evidencias para la comprobación/refutación del mecanismo causal.

Para llevar adelante la presente investigación, se realizó un proceso sistemático de selección de caso, basado en el principio de suficiencia, que permitió identificar los casos típicos de Latinoamérica, en los cuales estuvieran presentes, tanto el detonante del mecanismo causal propuesto, como el resultado del mismo. Para luego, entre los casos típicos identificados, que tuvieran presentes los atributos considerados, seleccionar el que nos provea de mejores condiciones para el estudio de la relación causal entre la puesta en agenda de objetivos de una política pública de educación superior con orientación de mercado, y el resultado específico de una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas públicas, por lo cual resultó seleccionado el caso de la política pública de educación superior chilena en el periodo 2006 - 2018 (ver selección de caso en capítulo 2).

La hipótesis de investigación es: “la confirmación de los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional (D); se expresa en un modelo con orientación de mercado en la educación superior (A), lo que genera un estilo de políticas en redes(B), lo cual desarrolla un estilo de implementación que cumple con las asociaciones público privadas e incluye las demandas de los actores no estatales(C), lo que da como resultado una mejora en la rendición de cuentas públicas(R)”.

Los objetivos de investigación son:

- Establecer el mecanismo causal existente entre la puesta en agenda de los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la política pública de educación superior y la mejora en los mecanismos de rendición de cuentas públicas.
- Conocer las características de los sistemas de educación superior latinoamericanos y el desarrollo de sus mecanismos de rendición de cuentas públicas.
- Aplicar la metodología del seguimiento de procesos con formalización bayesiana para comprobar/refutar un mecanismo causal hipotético entre la puesta en agenda de los objetivos de una política pública de educación superior con orientación de mercado y el resultado específico de una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas.
- Estudiar el caso de la política pública de educación superior en Chile.

La estructura del documento consta de tres capítulos, el primero define el marco teórico-metodológico de la investigación, y además realiza la presentación teórica del mecanismo causal. El segundo capítulo presenta el mecanismo causal de manera detallada a partir de la teorización de sus entidades, la presentación de las hipótesis e hipótesis alternas, la operacionalización de sus atributos, y el armado de las pruebas empíricas a partir de la matriz NATO y los tipos de rendición de cuentas en el caso del resultado específico de la política.

El tercer capítulo reúne la presentación y comentarios sobre las evidencias encontradas para la confirmación/refutación del mecanismo causal hipotético, a partir de los instrumentos de políticas, realizando además su proceso de formalización bayesiana en busca de un incremento o disminución de la confianza inicial de cada una de las entidades consideradas.

Por último, el capítulo de conclusiones presenta los hallazgos de la investigación y sus conclusiones en los planos teóricos, metodológicos, de la política y sobre futuras líneas de investigación.

## **Capítulo 1**

### **Marco Teórico - Metodológico**

El capítulo uno reúne las herramientas conceptuales, analíticas, y metodológicas que son utilizadas para desarrollar la presente investigación; en primera instancia, se clarifica el marco analítico utilizado, partiendo desde la postura ontológica del realismo crítico, pasando por la postura neo-institucional, para llegar al enfoque del diseño de la política pública y la utilización de los instrumentos de políticas para el análisis; finalmente por medio de la metodología del seguimiento de procesos, se aborda el caso específico de la política pública de educación superior en Chile y se propone un mecanismo causal hipotético, basado en la propuesta de Fontaine, Narváez y Paz (2017), ligando la puesta en agenda de los objetivos de políticas de una educación superior con orientación de mercado y el resultado de una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas.

#### **1. Marco analítico**

##### **1.1. Postura ontológica de la investigación**

Para comenzar a definir nuestro marco teórico-metodológico, se debe explicar cuál es la postura ontológica que se considera en esta investigación, lo que hace cuestionar cuál es la relación que se percibe entre el objeto de estudio y el investigador que lo quiere conocer, expresando de esa forma una posición filosófica que tiene implicancias a nivel epistemológico y teórico. Para Fontaine (2015), estos cuestionamientos ponen en juego la naturaleza de la relación entre sujeto y la realidad.

Jackson (2011), establece una tipología de 4 categorías de ontologías filosóficas, desde el área de las relaciones internacionales, la cual ha sido tomada como referencia por investigadores de distintas disciplinas para establecer su postura frente a la relación que existe entre ellos y realidad que estudian.

La presente investigación se ubica en la postura filosófica llamada realismo crítico y considera los siguientes compromisos que lo caracterizan, por un lado, el compromiso con el dualismo mente-mundo, que los realistas críticos comparten con los neopositivistas, y el segundo, es el

transfactualismo en rechazo al fenomenalismo.

El dualismo mente mundo consiste en una visión en la que se ha decidido, que las mentes se enfrentan a un mundo independiente de ellas, y estas se esfuerzan por representar lo más fielmente posible lo que está en el exterior; mientras que el transfactualismo plantea que la realidad posee características que no son completamente observables, las cuales deben ser tomadas como reales, a pesar de no poder percibir las, de esta forma se abre la puerta al análisis de estructuras reales en cuanto a su relación con los agente y sus comportamientos, pero inobservables (Jackson 2011, 89).

Esto lleva a la necesidad de establecer relaciones causales sobre los fenómenos, hay dos puntos que interesan particularmente al quehacer científico, el criterio de demarcación y el principio de falsabilidad, el primero se trata de establecer una demarcación sobre cuáles son los protocolos para que una actividad de investigación, pueda ser considerada como científica, y el segundo se trata de concentrar los esfuerzos en lo que se puede refutar de una teoría, de manera deductiva, y no inductiva (Fontaine 2015).

Sobre la causalidad, también es necesario hacer algunas distinciones, ya que existen debates ontológicos sobre la materia, específicamente en dos niveles, el primero sobre la dualidad entre causalidad puramente en términos de patrones de asociación regular (regularidad), o si la causalidad se refiere a una conexión más profunda entre una causa y un efecto (mecanicista); y el segundo debate es sobre una concepción probabilística o determinista de la misma (Beach y Pedersen 2013, 25).

Sobre el primer debate de una causalidad en términos de regularidad y otra en términos mecanicistas, la presente investigación considera una causalidad de tipo mecanicista, al interesarse en la “influencia dinámica e interactiva de las causas en los resultados, y en particular cómo las fuerzas causales se transmiten a través de la serie de partes interconectadas de un mecanismo causal para contribuir a producir un resultado” (Beach y Pedersen 2013, 25).

En cuanto al segundo debate, sobre una causalidad de tipo probabilística y otra determinista, la presente investigación se enmarca en una perspectiva de la causalidad de tipo determinista

componiendo un marco que entiende que, si se especifica adecuadamente, un modelo determinista debe explicar el 100 por ciento de la varianza de una determinada variable dependiente, es decir, es un modelo teórico-metodológico donde no existe error (Beach y Pedersen 2013).

## **1.2. El Neoinstitucionalismo como teoría general**

Distintos enfoques teóricos han sido utilizados para el estudio de las políticas públicas, y es que como en toda disciplina, existen diferentes visiones sobre los principales objetos, cuestionamientos y elementos explicativos a privilegiar en el quehacer científico; en el caso específico del estudio de las políticas públicas, esto tiene que ver con la manera en que las distintas interacciones, en los campos sociales, políticos o económicos generan un proceso de toma de decisión en el ámbito de la acción pública (Fontaine 2015).

Para la presente investigación, el enfoque teórico privilegiado proviene de las teorías neoinstitucionalistas, las cuales surgen como una revalorización de las teorías llamadas institucionalistas, que en el marco de los trabajos de la ciencia política en los años 50s, buscaban la explicación de la política en los arreglos formales de la representación, la toma de decisión y la implementación de las políticas. Estas teorías institucionalistas hacían énfasis en la importancia de las instituciones formales en la regulación de la política, y se dedicaron al estudio de las constituciones en conjunto a otros arreglos organizacionales de la representación política. Para finales de la década del 50 las certezas del institucionalismo fueron cuestionadas por el surgimiento de las teorías conductistas, que cuestionan en la ciencia política, que existe debajo de los arreglos políticos formales, y utilizan estudios empíricos para sacar conclusiones sobre quién realmente gobierna en los sistemas políticos. Se pretendió de esa manera explicar las conductas individuales y colectivas por medio de la utilización de métodos económicos. Más adelante, y aumentando las críticas, emergen las teorías de la elección racional que privilegian los distintos modelos de interacción entre intereses individuales como explicación para la política; y el neo-marxismo que se concentró en cómo el rol del poder sistemático puede dar forma a la política (Lowndes y Roberts 2013).

Estas críticas provenientes de distintos sectores, confirmaron el hecho de que existían muchos

elementos que debían ser integrados en el “*core*” explicativo de las teorías institucionalistas para llegar a constituirse como un enfoque teórico trascendente en la ciencia política, por consiguiente, no es hasta la década de los 80s cuando se produce un retorno del institucionalismo frente al carácter subsocializado de los enfoques que estaban dominando la ciencia política, en los cuales las instituciones eran vistas sólo como la agregación de las preferencias individuales. De esta manera surge el neoinstitucionalismo, que considera a las instituciones como procedimientos operativos estándar, cuando científicos políticos de distintas tendencias se unieron a la revalorización de las instituciones y realizaron aportes para fortalecer el enfoque, dejando atrás el estilo descriptivo y poco teórico inicial, para dar forma a un neoinstitucionalismo que plantea una manera más amplia de concebir su objeto de estudio (considera instituciones formales e informales), y opera con un marco teórico más diverso y explícito (Lowndes y Roberts 2013).

Producto de los aportes provenientes de distintas áreas, se ha hecho necesario establecer tipologías al interior del enfoque teórico neoinstitucionalista, dentro de los cuales resalta la tipología establecida por Hall y Taylor (1996) y aceptada por otros autores como Fontaine (2015) donde se los categoriza como neoinstitucionalismo histórico; neoinstitucionalismo sociológico y neoinstitucionalismo de la elección racional.

Sobre el neoinstitucionalismo histórico Hall y Taylor (1996) identifican 4 puntos distintos frente a las otras escuelas, en primer lugar que el neoinstitucionalismo histórico tiende a considerar a la relación entre el comportamiento humano y las instituciones de una manera amplia; segundo enfatizan las asimetrías de poder existentes en el funcionamiento de las instituciones; tercero tiene una visión sobre el desarrollo institucional que resalta la dependencia del sendero y las consecuencias inesperadas; y finalmente la incorporación de otros elementos explicativos para explicar los procesos y resultados de las políticas, como las ideas.

El neoinstitucionalismo sociológico identifica dos dimensiones generales en las instituciones, una dimensión de tipo cultural, entendiendo que las instituciones surgen como resultado de un cúmulo de valores y creencias; y la segunda dimensión considera a las instituciones de manera estructural, en el sentido en que estas generan formas de relacionarse con la sociedad, y entre los individuos y el Estado. Con esto el neoinstitucionalismo sociológico provee una visión común del

entorno y de los otros factores que afectan la situación de cada individuo, afectando de esa manera sus comportamientos y preferencias (Hall y Taylor 1996; Fontaine 2015).

Finalmente, el neoinstitucionalismo de la elección racional integra una forma particular de percibir a las instituciones y su relación con el comportamiento humano, donde se entiende a las instituciones como una variable exógena de los procesos sociales, de manera que establece un marco exterior que impone reglas entre los actores, los cuales luchan por sus intereses individuales. En este contexto las instituciones importan en el plano económico ya que regulan los costos asociados a la transacción y generan certidumbre en un entorno con desigual información para los individuos, según North “las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico” (North 1990, 13).

### **1.3. Un enfoque neointitucionalista del diseño de políticas públicas**

Para seguir explicando el marco teórico-metodológico se debe introducir al diseño de políticas públicas desde una perspectiva neoinstitucionalista, como una parte importante del diseño de investigación, lo anterior porque una de las principales características que hacen del diseño de políticas uno de los marcos analíticos más fortalecidos dentro del análisis de políticas públicas, es su capacidad de unificar dos perspectivas fundamentales sobre el objeto de estudio, una perspectiva académica y otra de aplicación práctica (Howlett 2011; Peters 2015; Fontaine 2015), respondiendo a la necesidad expresada en los inicios de la disciplina en cuanto al estudio “de y para las políticas”.

Según Peters (2015) al hablar sobre diseño de políticas, se está entrando en el campo de disciplinas como la ingeniería o la arquitectura, al considerar el proceso de políticas públicas como un proceso racionalizado, sin embargo, esta forma de ver puede ser considerada optimista, ya que la complejidad de los elementos que deben ser considerados en el diseño de una política pública lo vuelve una tarea difícil. Aun así, contar con una concepción coherente sobre la política, es más cercano a conseguir resultados coherentes en la misma política.

El argumento central que caracteriza al diseño de políticas públicas es contar con una conexión



clara entre las causas asumidas del problema que se está abordando; el set de instrumentos de política seleccionados para dar solución a esa problemática; y una comprensión de cómo se constituye una situación deseable a la cual se pueda llegar; según la explicación de Howlett (2011) el diseño de políticas reconoce una causalidad en cuanto está relacionado a la posibilidad de anticipar las consecuencias de las acciones gubernamentales.

El diseño de políticas no sólo se debe considerar en cuanto a una actividad de carácter técnico, como la planificación o la gestión administrativa, sino que es una materia compleja y con distintos matices, la cual tiene como tarea el mejorar la formulación y los resultados de políticas, mediante la anticipación de las consecuencias de las acciones de gobierno (Howlett 2011). Lo anterior no quiere decir que el diseño deba ser rígido, al contrario, ya que su capacidad de ser adaptable a los imprevistos impuestos en el proceso de implementación de las políticas públicas, es una de las características reconocidas a pesar de ser considerada como una concepción científica de las políticas públicas (Howlett 2011; Peters 2015; Fontaine 2015).

Siguiendo a Fontaine (2015), el diseño de políticas se puede entender como un método de análisis por medio de los instrumentos de política, e identifica tres dimensiones fundamentales. En primer lugar, el diseño de políticas caracteriza el espacio de políticas públicas en función de un determinado número de agencias y programas involucrados en un área específica.

En segundo lugar, el diseño de políticas permite analizar la coherencia entre los medios y los fines de la acción del Estado en función de tres grados de complejidad: A nivel más bajo de complejidad está el nivel programático, de ajustes técnicos o calibración de fines y medios; a nivel intermedio de complejidad, los estilos de implementación de las políticas públicas; y a nivel más complejo, de los distintos modos de gobernanza, similar a un nivel paradigmático (Fontaine 2015).

Finalmente, el diseño de políticas públicas permite evaluar la consistencia de un estilo de implementación, a partir de la consistencia entre los instrumentos sustantivos, entre estos y los procedimentales, y en su combinación (Fontaine 2015).

Por lo anterior, y como se comentó al inicio del presente capítulo, el diseño de políticas implica canalizar energías y motivaciones dispares, en el trabajo hacia objetivos similares, considerando un componente de tipo sustantivo, en relación al conjunto de arreglos alternativos que pueden o no tener la capacidad de resolver una problemática socio-política; y otro procedimental, en relación a las actividades relacionadas con lograr un acuerdo entre todos los encargados de formular, decidir y administrar la opción seleccionada (Howlett 2011).

Según Peters (2015) una perspectiva de diseño considera que los encargados de diseñar una política cuentan con un modelo que atraviesa distintas etapas, identifican una causa para establecer un determinado diseño de política, desarrollan un modelo o plan de intervención por medio de instrumentos de políticas, y por último un procedimiento para la evaluación. Pero además este diseño debe estar preparado para adaptarse a los diversos cambios que puedan significar su contacto con el medio-ambiente en sus etapas de formulación e implementación. Como herramienta de análisis, el diseño de políticas nos permite obtener información valiosa sobre el proceso de la política en un área determinada, ya que, mediante el estudio del diseño y los instrumentos específicos seleccionados en dicho diseño, se puede comprender la forma en que los distintos actores llegaron a un consenso sobre las opciones disponibles.

Para decirlo de otra manera, la selección de instrumentos es una actividad que refleja elementos de carácter político, social y económico, ya que puede ser traducida en un determinado sistema de gobernanza a nivel nacional o sectorial, y en establecer su carácter sustantivo y procedimental; así por ejemplo, el cambio en la utilización de instrumentos de carácter mando-control, hacia instrumentos de intervención más suave y negociada, cambia por completo la naturaleza del diseño y la intervención en general, permitiendo una dinámica distinta en cuanto a la participación de un número más amplio de actores interesados (Peters 2015).

En este sentido Howlett (2011) explica que el abanico de instrumentos seleccionados en términos sustantivos y procedimentales, como parte de la caja de herramientas a partir de la cual se seleccionan los instrumentos específicos, que se piensa va a resolver una problemática particular, son un componente esencial de la gobernanza moderna.

Otro elemento valioso de la perspectiva de diseño de políticas, es que entrega herramientas necesarias para analizar las condiciones de contexto, debido a que es un conjunto de actividades que se enmarca dentro de un contexto histórico e institucional específico, lo cual repercute directamente en su contenido (Howlett 2011, 5). Así, por ejemplo, según Howlett (2011) podemos utilizar la perspectiva de diseño de políticas para identificar las consecuencias de los fenómenos de la globalización y la tecnologización en los modelos de gobernanza en distintos países, y por consiguiente en sus políticas; pero a su vez, se podría utilizar para identificar sectores de políticas, en los mismos países, en los cuales la influencia de la globalización y la tecnologización no son un elemento central para su diseño.

Para integrar el marco teórico metodológico, se puede decir que al adoptar una perspectiva teórica neoinstitucionalista se está enmarcando la presente investigación en la línea de los estudios que consideran a las instituciones como una variable independiente del proceso de la política pública, de esta forma, se hace necesario un marco analítico que permita dar cuenta de la influencia del contexto institucional en los fenómenos sociales, políticos y económicos, haciendo un puente entre una postura teórica y su forma de operacionalización por medio de los instrumentos de políticas.

Así, se da forma, a un determinado diseño metodológico, en el cual se toma en cuenta el tiempo, el espacio y los mecanismos causales que explican las relaciones existentes entre los distintos fenómenos de tipo social, político y económico (Fontaine 2015). Por las razones entregadas, se entiende que, mediante una perspectiva de diseño de políticas, podemos abordar un determinado proceso de políticas, identificar el modo de gobernanza que se articuló, y las condiciones de contexto que rodearon el proceso de la política pública, además de identificar las evidencias necesarias para comprobar el mecanismo causal propuesto.

#### **1.4. Instrumentos de políticas**

En el sentido analítico, mediante el diseño de políticas y la utilización de los instrumentos, se puede lograr la comprobación o refutación del mecanismo causal hipotético, al representar la evidencia empírica necesaria, que sirva para comprobar que el mecanismo causal que se va a explicar en los apartados siguientes es válido. Pero en un sentido más general, la discusión en

torno a los instrumentos de política, se puede considerar como toda una orientación en las ciencias sociales, abarcando desarrollos de tipos prácticos, teóricos y metodológicos.

El gran interés que los instrumentos de políticas públicas han despertado desde su desarrollo específico en la disciplina, se debe principalmente a su utilidad para comprender cómo las organizaciones públicas pretenden influir en los distintos procesos sociales. Al realizar una revisión de la literatura especializada, se puede comprender de manera amplia el enfoque de los instrumentos de política, y de esa forma identificar que la principal preocupación expresada por los autores, tiene que ver con cuales han sido los avances y desarrollos de este tipo de estudios en las últimas décadas, relacionándolos con los diversos cambios a nivel de contexto social, político, gubernamental y tecnológico.

El enfoque de instrumentos de política tiene sus orígenes en algunas disciplinas específicas que iniciaron el desarrollo de esta perspectiva. Según los trabajos de Bruijin y Hufen (1998); y de Howlett et al (2006), entre las disciplinas iniciales se reconocen los aportes desde las escuelas de leyes, de administración pública, de ciencia política y de economía, destacando el hecho de que, en su mayoría, son disciplinas que han mantenido una estrecha relación entre sus desarrollos como academia, y su quehacer práctico, por lo cual, un enfoque sobre los instrumentos de políticas, ha resultado ser una herramienta de gran utilidad por su naturaleza teórica y práctica.

Como un tema central en la discusión sobre los instrumentos de políticas públicas, surge la distinción entre una primera y una segunda generación de estudios en la materia, siendo un trabajo importante en este desarrollo, el texto de 1983 de Christopher Hood “*The Tools of Government*”, el cual es reconocido por distintos autores, al marcar un precedente al con una de las primeras y más consistente taxonomía de instrumentos de políticas públicas, tomando en consideración los recursos de gobierno utilizados en cada instrumento, e introduciendo las categorías de *nodality*, *authority*, *treasure* y *organization* para clasificar los recursos de gobierno.

Para caracterizar a esta primera generación de estudios sobre los instrumentos de políticas, se destacan dos características de esta generación de estudios. La primera es que se considera que los instrumentos seleccionados o utilizados, estructuran por su naturaleza, la forma en que se

desarrollará el proceso de la política pública, es decir tomando a los instrumentos como variable independiente, los cuales afectan el desarrollo de los distintos elementos del proceso de la política pública. La segunda característica, es el empeño por realizar taxonomías o categorizaciones parsimoniosas de instrumentos, las cuales responden a distintos propósitos analíticos según cada autor, y que tienen una destacada función comparativa en términos de tiempo, área o dominio de políticas públicas (Bruijin and Hufen 1998); (Howlett et al 2006); (Hood 2007); (Lascoumes and Le Gales 2007).

Corresponde señalar que los avances realizados por los estudiosos de la primera generación, representados icónicamente por el trabajo de 1983 de Hood, “The Tools of Government”, significó un gran avance, sin el cual los desarrollos actuales a nivel teórico-metodológico en el enfoque de instrumentos de políticas no serían posible (Hood 2007).

Los problemas y limitaciones de los trabajos de la primera generación varían de acuerdo a las perspectivas de cada autor, en el caso de Hood (2007) se destaca que las limitaciones se debieron a que los análisis estuvieron centrado exclusivamente en la interfaz gobierno-sociedad, dejando de lado a los estándares y objetivos que provienen desde dentro y fuera del estado, tomando en cuenta sólo las actividades de recopilación de información, y modificación del comportamiento, y dejando fuera el ajuste de los estándares y objetivos; Lascoumes y Le Gales (2007) consideran que estos estudios no logran adaptarse a los nuevos cambios de contexto como la nueva gobernanza y la nueva gestión pública, razón de la necesidad del desarrollo de los nuevos enfoques sobre instrumentos; Bruijin y Hufen (1998) por su lado hacen referencia a la no consideración del contexto y su relación con los instrumentos como uno de los problemas del enfoque clásico; y finalmente Howlett et al (2006) lo desarrolla más específicamente, considerando como principales limitaciones a 1. la mirada ingenua de los enfoques iniciales en cuanto a las elecciones puramente técnicas o puramente políticas, 2. Evaluar las elecciones de instrumentos bajo juicios de valor como buenos o malos, y 3. Aumentar la brecha entre complejas actividades gubernamentales y visiones teóricas simplistas.

En relación al surgimiento de una segunda generación de estudios sobre los instrumentos de políticas y el desarrollo de sus distintos avances en términos teórico-metodológicos, los autores expresan algunos puntos destacados.

La necesidad de considerar el contexto en el cual se realizan las elecciones de instrumentos y el contexto de su implementación; la posibilidad de adaptarse a los cambios acontecidos en las últimas décadas en relación a cambios ideológicos, tecnológicos, gubernamentales y a nivel de los intereses involucrados; el hecho de considerar al proceso de elección de instrumentos en los análisis (instrumentos como variables dependientes); la necesidad de considerar a los instrumentos ya no de forma individual, sino como un mix de instrumentos que pueden ser complementarios o contraproducentes según cada caso; la autonomía de los instrumentos al ser considerados como formas específicas de organización; y finalmente al considerar a la disponibilidad y accesibilidad de la información proveniente de los Estados, como un elemento importante para el desarrollo de los estudios complejos sobre instrumentos de políticas (Bruijin and Hufen 1998); (Howlett et al 2006); (Hood 2007); (Lascoumes and Le Gales 2007).

Uno de los elementos destacados por los autores, en cuanto a los desarrollos de esta segunda generación, tiene que ver con el hecho de considerar a los instrumentos como instituciones, lo cual es desarrollado en gran medida por Lascoumes y Le Gales (2007), y reconocido por Hood (2007) y Howlett et al (2006) en sus textos, quienes explican que los instrumentos constituyen formas específicas de organización, y por lo tanto son considerados como instituciones en el sentido sociológico de la noción, es decir entendiendo a las instituciones como formas menos coordinadas de reglas y procedimientos que regulan los comportamientos e intercambios de personas y organizaciones (Lascoumes y Le Gales 2007). El punto es que, al considerarlos de esta manera, se entiende a los instrumentos de políticas con cierta autonomía frente a la posibilidad de su libre elección por parte de los hacedores de políticas, estructurando las políticas públicas desde su propia lógica y dando cuenta de un particular modo de gobernanza.

Finalmente se destaca el surgimiento de la noción de Mix de instrumentos abordada en detalle en Howlett et al (2006). Según Lascoumes y Le Gales (2007), difícilmente una política pública se compone de un solo instrumento, una vez reconocida la pluralidad de instrumentos surge la

preocupación por la coordinación entre ellos, entendiendo que, determinadas mezclas de instrumentos pueden tener más o menos posibilidades de alcanzar sus objetivos por la interrelación de los instrumentos considerados en la política, pudiendo resultar en efectos sinérgicos o contraproducentes.

En busca de los instrumentos de políticas que permitan operacionalizar la relación causal teórica, se debe consultar distintas fuentes de información, tales como documentos de archivos, entrevistas a actores clave, documentos legales, y registros en periódico oficial entre las principales, para ver si el proceso causal que una teoría plantea o implica en un caso, es evidente en la secuencia y valores de las variables intervinientes. Añadimos que se intenta identificar el proceso causal intermedio, la cadena causal y el mecanismo causal, entre una variable (o variables) independiente y la variable dependiente (George y Bennett 2005 en Bennett y Checkel 2015, 6).

### **1.5. Mecanismo Causal**

El esquema de mecanismo causal teórico, entre la adopción de determinados objetivos de políticas y el resultado en un aspecto de política particular, es el siguiente:

D: A: B: C: R = CM

D: Puesta en la Agenda de objetivos de políticas

A: Formulación de la política pública

B: Coordinación institucional

C: Interacciones políticas

R: Resultado de la política sobre un aspecto particular.

Este esquema general teórico sobre el proceso de la política pública, está basado en la propuesta de Fontaine, Narvaez y Paz, (2017); y en Fontaine, Narvaez y Fuentes (2018), que nos provee una estructura teórica estándar y ampliamente aceptada en la literatura sobre ciencia política y políticas públicas; la cual se ha venido desarrollando en el grupo de investigación en políticas públicas comparadas, de FLACSO Ecuador; para luego construir sobre ella distintas

aproximaciones a problemáticas teóricas mediante el método del seguimiento de procesos. Esta visión teórica general está respaldada por aportes de la teoría neoinstitucional, entre ellas la Teoría de Peter Hall (1993) sobre el proceso de cambio en las políticas públicas, quien establece tres niveles de cambio en la política pública, pero además se integra aportes sobre las transformaciones del Estado desde el diseño de políticas, integrando la selección de instrumentos, los modos de gobernanza y los estilos de implementación (Pierre y Peters, 2000; Howlett: 2000, 2004, 2015; Dye, 2003).

Se debe explicar además que este mecanismo causal teórico considera sus etapas como similares del llamado ciclo de la política pública, considerando las partes de puesta en la agenda; formulación; institucionalización; implementación; y resultado de la política, pero comprendiendo que estas etapas no funcionan en un orden cronológico lineal, ni tampoco están claramente segmentadas y secuenciadas, sino que más bien obedecen a engranajes de un mecanismo que funciona de manera dialógica e iterativa (Fontaine 2018).

Tabla 1. Operacionalización de mecanismo causal teórico

Mecanismo causal Teórico	D	A	B	C	R
	Puesta en agenda de objetivos de políticas	Formulación de la política	Coordinación institucional	Interacciones Políticas	Resultado de la política
Hipótesis	El gobierno busca conseguir cobertura, equidad y calidad educacional mediante una política educativa abierta al mercado	el gobierno confirma un modelo mercantilizado en del sector de política de educación superior	la política educativa se inserta en un estilo de políticas en redes.	El gobierno hace cumplir sus asociaciones con el sector privado e incluye demandas de actores no estatales en la política de educación superior	La política de educación superior del gobierno produce una mejora en la rendición de cuentas pública

Fuente: Propuesta de Fontaine, Narváez y Paz (2017)

## 1.6 Presentación del método

El seguimiento de proceso consiste en un método especializado para el establecimiento y comprobación de un mecanismo causal, para lo cual, Beach y Pedersen (2013) explican una buena definición, "un mecanismo es un conjunto de partes que interactúan - un conjunto de elementos que producen un efecto no inherente a ninguno de ellos. Un mecanismo no se refiere



tanto a "tuercas y tornillos" como a "engranajes y ruedas", la rueda o la agencia por la cual se produce un efecto (Hernes 1998, 78).

Los autores explican que las partes del mecanismo causal se consideran compuestas por entidades, que son las unidades que intervienen en las actividades (o acciones), las cuales son las que producen el cambio, transmitiendo las fuerzas causales a través del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 29). El seguimiento de proceso responde al cuestionamiento de cómo se puede llegar a definir el mecanismo causal que se está estudiando, cómo medirlo en la acción, y como probar explicaciones alternativas en la búsqueda de los mecanismos. (Bennett y Checkel 2015) Se debe tomar en cuenta que, frente a los nuevos fenómenos de alcance nacional e internacional en el actual escenario global e interconectado, la ciencia política y el marco de análisis de las políticas públicas, se ven en la necesidad de desarrollar explicaciones que permitan relacionar los contextos sociales e institucionales y sus estructuras; con la agencia individual y los procesos de toma de decisiones. Esta necesidad, en conjunto a otros desarrollos de la filosofía de las ciencias, han generado un marcado énfasis en el estudio de la causalidad, a partir del desarrollo de mecanismo causales hipotéticos, lo cual plantea algunos desafíos para la comunidad científica en sentido de establecer definiciones generales, discutir como constatar estos mecanismos, y establecer procedimientos para contrastar distintas explicaciones causales y comprobarlas frente a la evidencia empírica (Bennet y Checkel 2015).

Para Beach y Pedersen (2013), y a modo complementario, el método del seguimiento de procesos considera tres variables intrínsecas en su utilización, la comprobación de teoría, la construcción de teoría, o la explicación de resultados; las cuales comparten la finalidad de hacer inferencias causales, para establecer la presencia o ausencia de mecanismos causales hipotéticos en estudios de caso individuales. A su vez la diferencia entre estas tres variantes del método, consiste en si su utilización está centrada en la teoría o sólo en un caso particular; los distintos tipos de inferencia que se pueden realizar; como se entienden los mecanismos causales en sí; y si estos pueden anidarse en diseños metodológicos mixtos o no.

De manera más detallada se puede entender que la variante utilizada en la presente investigación es la comprobación de teoría del método del seguimiento de procesos, como un proceso en el

cual, se deduce una teoría a partir de la revisión bibliográfica, y luego se prueba a partir de la evidencia empírica, que cada parte de un mecanismo causal hipotético, esté presente en un caso seleccionado; finalmente permite determinar si el mecanismo funcionó como se esperaba en el caso, y si estaba presente en el conjunto de sus engranajes (Beach y Pedersen 2013).

La utilización del seguimiento de procesos como un método indicado en la investigación de un mecanismo causal, está relacionado a la postura del investigador que introducimos el inicio del capítulo y a las consideraciones filosóficas explicadas.

Bennett y checkel (2015) abordan la relación entre el método del rastreo de procesos y sus raíces en la filosofía de las ciencias sociales, explicando que es la discusión sobre el realismo científico lo que da un espacio metodológico para el rastreo de procesos, en tanto que este método está estrechamente relacionado al estudio de los mecanismos causales, o las entidades subyacentes que generan procesos y resultados observados. Los autores explican que trabajos recientes en la filosofía de las ciencias, proporcionan una base meta-teórica más susceptible de pensamiento en términos de mecanismos, de hecho, para estos autores (Johnson 2006; wight 2006) una explicación causal se construye alrededor de la contigüidad y la secuencia de eventos, conceptos que Hume mencionó, pero que no se les prestó suficiente atención.

### **1.7. Formalización Bayesiana**

Lo anterior está relacionado a la utilización de una lógica bayesiana en el rastreo de procesos para aumentar el grado de confianza en la validez del mecanismo causal teórico propuesto. De esta manera se entiende que la idea central que comparten el rastreo de procesos y la utilización de la lógica bayesiana, es la idea de que algunos elementos de prueba entregan un nivel de inferencia más elevado que otros (Bennett y Checkel 2015).

De igual forma se debe mencionar que la utilización de la formalización bayesiana para incrementar o decrecer la confianza en la validez del mecanismo causal hipotético, así como el considerar a los instrumentos de política pública como una prueba de aro dentro de la gama de pruebas establecidas por Van Evera (1997), y su utilización como evidencias de cada una de las entidades, son parte de la propuesta metodológica desarrollada por Fontaine et al (2018).

La utilización de la lógica bayesiana permite contar con un *set* de herramientas lógicas, para confirmar o refutar las hipótesis de los mecanismos causales, en función de las evidencias encontradas, en relación a la probabilidad posterior de encontrar esa evidencia. Por lo anterior, Beach y Pedersen (2014) explican, que la lógica bayesiana debe utilizarse como fundamento inferencial en la utilización de los métodos del seguimiento de procesos, ya que posibilita una evaluación sistemática y transparente de la confianza de encontrar evidencias confirmadoras (o refutadoras) en los mecanismos causales.

El razonamiento utilizado se basa en el teorema de Bayes, que estima la probabilidad de que una teoría esté respaldada por evidencia, tomando en cuenta el grado de confianza que el investigador deposita antes de recolectar los datos y la confianza final una vez recolectada la evidencia (Beach y Pedersen 2014). Según los autores (Beach y Pedersen 2014) la versión más simple del teorema de bayes, es la probabilidad posterior X la probabilidad previa, es decir, que el teorema establece que nuestra creencia en la validez de una hipótesis, después de recolectar la evidencia (posterior), es igual a la probabilidad de la evidencia condicional de la hipótesis si esta es verdadera, relativa a otra hipótesis alternativa, multiplicado por la probabilidad de que una teoría sea cierta según el conocimiento previo del investigador en el tema en cuestión; además explican que el término hipótesis en este caso se utiliza para referirse a la hipótesis de encontrar cada parte de un mecanismo causal teórico.

El teorema se expresa de la siguiente manera según (Howson y Urbach 2006, 21) en (Beach y Pedersen 2014):

$$p(h|e) = \frac{p(h)}{p(h) + p(e|\sim h) p(\sim h)} p(e|h)$$

Donde el término  $p(h/e)$ , es la probabilidad posterior, o el grado de confianza que se tiene en la validez de la hipótesis ( $h$ ), sobre la existencia de cada parte de un mecanismo causal una vez recolectada la evidencia ( $e$ ).

El término  $p(h)$  es la probabilidad previa, o el grado de confianza que el investigador deposita en la validez de una hipótesis, previo a recolectar la evidencia, basado en información pre existente, como contenido teórico, investigaciones empíricas, u otras formas de conocimiento experto sobre un tema investigado.

La razón de verosimilitud es la probabilidad esperada de encontrar evidencia que respalde una hipótesis basada en la interpretación del investigador de la probabilidad de encontrarla en relación con la hipótesis y el conocimiento previo informado por estudios anteriores, en comparación con la probabilidad esperada de encontrar la evidencia si la hipótesis no es verdadera ( $p(e|\sim h)$ ). Lo cual se expresa en la fórmula:  $p(e|\sim h) / p(e|h)$ .

Se debe comentar además, que ninguna evidencia confirma o refuta una teoría con un 100% de certidumbre, ya que la confirmación es una cuestión de grados; y la lógica bayesiana nos permite actualizar el grado de confianza en la existencia o no existencia de un mecanismo causal, cuando se diseñan pruebas fuertes para probar o refutar la presencia de cada parte del mecanismo causal hipotético, pudiendo discriminar entre las predicciones de evidencia que respaldan la hipótesis (o la hipótesis alternativa), mediante observaciones recogidas de manera precisa (Beach y Pedersen 2014).

Para complementar lo señalado sobre la utilización de la lógica bayesiana en el seguimiento de procesos, es correspondiente comentar sobre los varios tipos diferentes de pruebas empíricas, que pueden ser diseñadas para probar o refutar la presencia de las partes de un mecanismo causal.

En relación al diseño de las pruebas empíricas, los distintos autores hacen referencia a los trabajos de Van Evera (1997), quien ha podido distinguir entre cuatro tipos diferentes de pruebas que permiten confirmar o eliminar posibles explicaciones causales, están son las pruebas de aro, la prueba de pistola humeante, la prueba de la paja en el viento, y finalmente las pruebas doblemente decisivas (Bennett y Checkel 2015; Brady y Collier 2010).

Las pruebas de aro tienen la capacidad de eliminar hipótesis alternativas, pero al mismo tiempo no entregan la evidencia de apoyo suficiente para confirmar una hipótesis que no se elimina por la prueba, es decir que es un criterio necesario, pero no suficiente para aceptar la hipótesis; las pruebas de pistola humeante por su parte, pueden ser totalmente compatibles con una hipótesis dada, pero esto no significa que de no aprobar, se elimine dicha explicación, es decir que este tipo de prueba proporciona un criterio suficiente pero no necesario para la confirmación de la explicación (Brady y Collier 2010).

Las pruebas de paja en el viento por su parte, pueden aportar información relevante que puede confirmar o rechazar una hipótesis dada, pero esta prueba no se considera definitiva en sí, ya que no posee el peso suficiente, por lo cual se entiende que proporciona un criterio probatorio que no es necesario ni suficiente para la comprobación de las explicaciones; en cambio las pruebas doblemente decisivas tienen la capacidad probatoria de rechazar algunas hipótesis y confirmar otras, ya que constituyen un criterio necesario y suficiente (Brady y Collier 2010).

### **1.8. Instrumentos de políticas como evidencia empírica**

Como ya se había adelantado en el apartado sobre los instrumentos de políticas, estos son fundamentales para el diseño teórico-metodológico de la investigación, ya que pueden constituir observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal que explica la relación, entre la adopción de los objetivos de una política de educación mercantilizada, y el resultado específico de una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas.

La literatura especializada da cuenta del desarrollo de diversas categorizaciones y taxonomías sobre los instrumentos de políticas públicas orientadas por distintas motivaciones analíticas y que tienen una destacada función comparativa en términos de tiempo, área o dominio de políticas (Bruijin and Hufen 1998); (Howlett et al 2006); (Hood 2007). De estas taxonomías, se selecciona la desarrollada por Hood (1986) quien aporta con la sigla N.A.T.O. para clasificar a los instrumentos según los recursos de gobierno utilizados en cada uno:

Nodality (Nodalidad), son los instrumentos de políticas que utilizan los recursos de información del Estado, en cuanto a producir información sobre el Estado y para el Estado, estos pueden ser

campañas de difusión, programas de gobierno, cuentas públicas, campañas de información, documentos de planificación, etc.

Authority (Autoridad), son los instrumentos que utilizan el recurso de gobierno basado en la autoridad, los cuales pueden ser normas legales y el sistema legal de regulación de políticas.

Treasure (tesoro), son los instrumentos que utilizan los recursos monetarios, fiscales o financieros que financian (o no) una política pública, los cuales pueden ser presupuestos sectoriales, presupuestos generales, estados de cuenta, estados de rendición, asignaciones presupuestarias, etc.

Organization (organización), son los instrumentos que utilizan los recursos de organización del Estado, los que hacen referencia a funcionarios o agencias de gobierno encargadas en el desarrollo de una política pública.

Uno de los fundamentos centrales de esta taxonomía, es que toda acción del Estado que se considere una política pública debiera contar con la presencia de los cuatro tipos de instrumentos de políticas, constituyendo una manera de constatar empíricamente el proceso entre la puesta en la agenda de los objetivos de políticas y el resultado de una mejora en la rendición de cuentas, sirviendo además como una taxonomía parsimoniosa para clasificar las pruebas empíricas de cada parte del mecanismo causal.

En cuanto a que tipo de prueba empírica constituyen los instrumentos de políticas en relación a las hipótesis del mecanismo causal, una postura conservadora, es tratar a los instrumentos como pruebas de aro (Van Evera, 1997; Collier, 2011), ya que estos combinan un alto grado de certeza, es decir la probabilidad de encontrar evidencia dada la hipótesis, con un bajo grado de exclusividad, es decir la probabilidad de encontrar evidencia dada la hipótesis alternativa, por lo cual constituyen elementos probatorios aceptables para comprobar o refutar las hipótesis.

## Capítulo 2

### Un mecanismo causal entre educación superior y una mejora en la rendición de cuentas públicas

El presente capítulo consiste en realizar una presentación de un mecanismo causal que relaciona a un detonante (puesta en agenda de objetivos de políticas), con un resultado (resultado de la política en un aspecto particular), el cual está basado en la propuesta de Fontaine, Narváez y Paz (2017), quién propone un esquema de mecanismo causal teórico, para ser aplicado a distintos casos de política pública.

Para aplicar esta propuesta teórico-metodológica se abordó la problemática sobre los sistemas de educación superior y su relación con los controles democráticos, de manera que se pueda constatar por medio de la aplicación del método del seguimiento de procesos, el mecanismo causal existente entre la adopción de objetivos de cobertura, equidad y calidad en la política de educación superior, y el resultado de una mejor rendición de cuentas pública.

#### 2.1. Definiendo un detonante y un resultado de políticas en el mecanismo causal

La puesta en agenda de los objetivos de políticas relacionados a la privatización de la educación consiste en una nueva manera de problematizar e implementar la política pública en el sector educativo, lo cual se traduce en términos simples, en una menor participación del Estado en las tareas de proveer y garantizar educación a la sociedad en sus distintos niveles, comparado a la perspectiva educativa ligada al modelo keynesiano (Kamat 2012). Como parte de las medidas de ajuste estructural recomendadas en el consenso de Washington y respaldadas por los organismos internacionales relacionados como el BM FMI, se fundamenta que la creación de un mercado en el sector educativo conlleva mejoras en cuanto a la cobertura, equidad y calidad en la provisión de la educación, a la vez que se reduce el gasto fiscal, siendo aplicado este modelo en diversos países de los llamados subdesarrollados o en vías de desarrollo, como forma de solucionar los problemas educativos en base a la participación de privados (Patrinos, Barrera y Guaqueta 2009; CLADE 2015).

En el mecanismo causal presentado, la adopción de los objetivos de políticas de cobertura,

equidad y calidad constituye el detonante en el proceso causal, de manera que, esta nueva forma de concebir el diseño de la política pública detona un proceso, en el cual distintas entidades entran en juego, traspasando la fuerza causal hasta llegar a un resultado específico de políticas. En este caso el resultado de políticas específico, está relacionado a las características de los sistemas democráticos en los cuales la política pública de educación superior está inserta, y se trata específicamente de la obligación que existe por parte de los gobiernos y sus funcionarios de rendir cuentas sobre sus decisiones a la sociedad que los eligió, en palabras de Schedler (2008), la rendición de cuentas expresa de manera nítida la importante preocupación por los controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder en los sistemas democráticos.

## **2.2. Mecanismo causal**

En el caso de los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional que causan una mejora en los mecanismos de rendición de cuenta social, la hipótesis es que:

La confirmación de los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional (D); se expresa en un modelo mercantilizado de educación superior (A), lo que genera un estilo de políticas en redes(B), por lo cual se desarrolla un estilo de implementación que cumple con las asociaciones público privadas e incluye las demandas de los actores no estatales en el área educativa(C), lo que da como resultado una mejora en la rendición de cuentas(R).

### **2.2.1. Operacionalización de la hipótesis**

La Hipótesis es operacionalizada de la siguiente manera:

Detonante = La búsqueda de cobertura en la educación superior; la búsqueda de la equidad en la educación superior; y la búsqueda de calidad de la educación superior (Patrinós, Barrera, Guaqueta 2009) (IESALC 2014).

Entidad A = Existencia de una alta participación privada, la lógica de financiamiento compartido, y la adopción de principios y procedimientos del sector empresarial en el sector de políticas (CLADE 2015); (Verges 2011).



Entidad B= Funciones gubernamentales resueltas por mercantilización, factores sociales atendidos por gerencia pública o emprendedores de políticas, y objetivos alcanzados mediante la eficiencia (Pierre y Peters 2000).

Entidad C= Regulación del cumplimiento de contratos y asociaciones con el sector privado, y coordinación de mecanismos para la participación de actores no estatales (Verger 2013; Patrinos, Barrera y Guaqueta 200).

Resultado= Mejora en los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, mejora en los mecanismos de rendición de cuentas social, mejora en los mecanismos de transparencia en la política de educación superior (O'Donnell1994; Peruzzotti y Smulovitz 2006).

A continuación se procederá a presentar el detalle del mecanismo causal propuesto, de manera de especificar las definiciones teóricas de los conceptos, su operacionalización, los atributos específicos seleccionados y finalmente el diseño de las pruebas empíricas para cada entidad, de manera que al finalizar el capítulo dos, se esté en condiciones de proceder a realizar las pruebas empírica, y de esa forma comprobar o refutar el mecanismo causal propuesto en base a los instrumentos de política pública, categorizados en la matriz NATO de Christopher Hood (1986) y por medio de la posterior formalización bayesiana de las pruebas y evidencias.

### **2.2.2. Detonante/Adopción de objetivos de política (D)**

El detonante en el mecanismo causal consiste en la puesta en agenda y adopción explícita de los objetivos de políticas relacionados a una educación abierta al mercado, apuntando a conseguir mayor cobertura, equidad y calidad en la educación, lo cual es parte de las reformas a la política social aplicadas en la región latinoamericana como parte de las llamadas medidas modernizadoras de la educación.

Esta perspectiva de una educación abierta al mercado, es considerada como una adopción de objetivos en el marco de un contexto que considera dos principales tendencias sobre las políticas públicas de educación superior que se han desarrollado en la región de América latina y el Caribe desde el surgimiento de los Estados nación, y que reflejan la diversidad de procesos

entremezclados que existen actualmente, por un lado la educación superior transnacional lucrativa, la educación como comercio de servicios, los rankings universitarios internacionales, y la competencia entre universidades líderes, talentos y estudiantes móviles; frente a otra perspectiva de acceso abierto al conocimiento de universidades, la educación como un bien público, el aprovechamiento cooperativo de interactividad en las tecnologías educativas, que permiten la circulación de conocimiento y talentos, y el trabajo en redes colaborativas de conocimiento entre distintos actores de medios interactivos de comunicación en todos los niveles (García Guadilla 2011, 27).

Como explica Henríquez (2014) director del IESALC de la UNESCO, el cambio cultural provocado por el fenómeno de la globalización en sus distintas expresiones, además del acelerado incremento de la demanda y oferta de matrículas en el sector universitario han generado un impacto en los distintos actores sociales estatales y no estatales estimulándolos a concebir a la educación no sólo como un elemento público estratégico, sino además como un bien transable y comercializable, lo cual incluye a la educación superior.

Lo expresado por Henríquez (2014) es interesante, porque permite entender, que además del contexto internacional, que intenta condicionar las políticas domésticas por medio de recomendaciones de organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional, los tomadores de decisiones en los contextos nacionales también deben evaluar las condiciones propias para emprender la acción pública recomendada, y las justificaciones de estas políticas públicas. Es decir que no se puede concebir la adopción de políticas educativas orientadas al mercado sólo como la aplicación de una receta, sino también como un proceso en el cual los gobernantes seleccionaron una opción de política en busca de ciertos objetivos sociales, políticos y/o económicos concordantes a las condiciones de su propio contexto nacional.

Un estudio comparado que entrega información valiosa sobre esta discusión en el campo específico de las políticas públicas de educación es la realizada por Milena Díaz (2016), “Foreign Prescriptions and Domestic Interests: A Comparison of Education Reform in Argentina and Chile.”, donde se aborda la relación entre la difusión y la convergencia de políticas utilizando los casos de la política pública de educación en Chile y Argentina, frente a las políticas

“modernizadoras” impulsadas por organismos internacionales desde 1970.

El estudio concluye, que en este caso la difusión no produjo convergencia de políticas. Si bien Chile emuló los tres componentes principales de la política y se convirtió en un cuasi-mercado de la educación, Argentina sólo adoptó las especificaciones políticas y pasó a un monopolio cuasi estatal. La variación en el resultado de las políticas difundidas se explica por la interacción de tres variables: los mecanismos de difusión, el apoyo gubernamental a las ideas extranjeras y la oposición interna a las recomendaciones políticas adoptadas (Díaz 2016).

Según Patrinos, Barrera y Guaqueta (2009), en su informe sobre el rol y el impacto de las alianzas público – privadas en la educación, la creación de mercados en la educación, y la participación de privados en las funciones de provisión, gestión y definición del contenido educativo, conlleva diversos beneficios tales como una ampliación de la oferta educativa en sus distintos niveles (cobertura), alcanzar una mayor equidad en cuanto a la posibilidad de elegir libremente la institución de educación que se requiere entre privada o estatal (equidad), y optar a una mayor calidad en los “servicios” educativos por medio de la competencia e innovación propios del sector privado (Calidad).

#### **2.2.2.1. Operacionalización y atributos seleccionados para el detonante (D)**

Para operacionalizar la adopción de objetivos, se utiliza lo expuesto en Patrinos, Barrera y Guaqueta (2009), que muestra cómo las *Public Private Partnerships* pueden facilitar la prestación de servicios y generar financiamiento adicional para el sector educativo (búsqueda de la cobertura), así como ampliar el acceso equitativo a la educación (búsqueda de la equidad) y mejorar los resultados de aprendizaje (búsqueda de la calidad). Dentro de la visión de este informe que reúne los resultados de diversos estudios expuestos por el BM como evidencias de los beneficios del modelo educativo propuesto, se puede encontrar la búsqueda explícita de estos objetivos educativos (cobertura, equidad y calidad), relacionados a la adopción de objetivos de políticas de una educación abierta al mercado.

Un aspecto interesante sobre la adopción de objetivos de una educación abierta el mercado, es que como parte de las críticas y beneficios de los modelos fomentados por los organismos

internacionales, se encuentra la posibilidad de generar políticas públicas de educación que sean más “*accountables*”, haciendo referencia a una mayor rendición de cuentas frente a la participación de privados en el sector educativo (Patrinos, Barrera y Guaqueta 2009).

Por un lado la CLADE, en su informe del año 2015, sobre tendencias hacia la privatización de la educación en América Latina, expone que la participación de privados tienden a someter intereses públicos y colectivos a motivaciones privadas y particulares y por lo mismo opacan el control social y el debate público sobre las políticas; por el contrario Patrinos, Barrera y Guaqueta (2009) considera que además de aumentar la eficiencia y la innovación en la educación, la contratación privada puede al mismo tiempo permitir a los gobiernos hacer que las instituciones educativas rindan cuentas. Lo anterior refuerza lo planteado en el mecanismo causal sobre ligar objetivos de políticas educativas a la modificación de los mecanismos de rendición de cuentas públicas en las sociedades Latinoamericanas.

D = La búsqueda de la ampliación o mantención de la cobertura en la educación superior; La búsqueda de mayor equidad en la educación superior; y la búsqueda de mejorar la calidad de la educación superior (Patrinos, Barrera y Guaqueta 2009) (IESALC 2014).

### **2.2.2.2. Armado de los test empíricos de (D)**

Para realizar las pruebas empíricas correspondientes al detonante del mecanismo causal propuesto se necesitan encontrar referencias explícitas por parte de los gobiernos en relación a la búsqueda de los objetivos seleccionados, en el caso chileno los objetivos de una política pública de educación superior abierta al mercado, con el fundamento de alcanzar una mayor cobertura, equidad y calidad educacional.

Las pruebas empíricas para el detonante (D), ordenadas según la matriz NATO de Hood (1986) son las siguientes:

- Nodalidad: Se esperan encontrar referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la educación superior en los programas de gobierno.
- Autoridad: Se esperan encontrar referencias explícitas a los objetivos de cobertura,

equidad y calidad educacional en la regulación del sector de la política.

- Tesoro: Se esperan encontrar referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional en el modelo de desarrollo.
- Organización: Se espera encontrar referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional realizados por el gobierno en el aparato estatal.

### **2.2.3. Primera Entidad, formulación de la política (A)**

La entidad A en términos del nivel teórico, corresponde al proceso de formulación de la política pública relacionada a la adopción de objetivos de una educación abierta al mercado, lo cual aplicado al caso chileno resulta en la hipótesis de que el gobierno confirma un modelo de mercado en el sector de la política de educación. Lo anterior hace referencia a la selección de los medios de la política pública considerados como los mejores instrumentos de gobierno para iniciar/continuar la carrera de alcanzar los objetivos de políticas relacionados a la cobertura, la equidad y la calidad educacional.

La forma de operacionalizar los medios de la política está relacionada a la selección de un mix de instrumentos que significan un cambio en el sector de la política pública, ya que estos deberían reflejar la búsqueda de esos nuevos objetivos seleccionados, o en este caso específico los objetivos confirmados por los gobiernos chilenos en democracia. Este mix de instrumentos de políticas consiste principalmente en la formulación de una política que considera elementos de mercado en la educación superior chilena, es decir que fomenta la creación de mercados de educación mediante la participación de privados en los distintos ámbitos, pero que además esta participación está promovida por el estado por medio de distintos mecanismos.

Para Brunner (2005) existe un claro desplazamiento a nivel global del eje de coordinación de los sistemas de educación superior desde la esfera pública hacia el mercado, es decir hacia determinados arreglos institucionales que fuerzan a las universidades a competir entre sí, y a financiar sus actividades por medio de recursos obtenidos de diversas fuentes privadas y fiscales; este desplazamiento según el autor es conocido en la literatura anglosajona como marketización, pero el propone llamarlo mercadización, para luego hacer algunas especificaciones sobre sus características particulares como parte de su análisis del caso chileno.

Verger (2011) por su parte, concuerda con Brunner (2005) en la existencia de esta tendencia global en las políticas de educación superior, y lo llama como procesos de mercantilización educativa, reconociendo además que el significado del término es difuso debido al estiramiento conceptual, y las diversas formas que esta tendencia adopta en las distintas realidades nacionales. Pero explica que la mercantilización de la educación consiste en la transformación de la educación en mercancía, por lo cual se compra y se vende en un entorno competitivo y que tiende a regirse por las leyes del mercado, pero además reconoce que estos procesos son graduales y por lo tanto están alejados de alcanzar modelos de mercados puros (Verger 2011).

### **2.2.3.1. Operacionalización y atributos seleccionados para la entidad (A)**

Antoni Verger (2011) realiza un estudio que da cuenta de las tendencias hacia la privatización de la educación que se experimentan a nivel global, frente a lo cual se plantea la necesidad de especificar que significa “la mercantilización de la educación”, y además acreditar el carácter multidimensional de este proceso de privatización. En relación al primer objetivo el autor explica que el contexto que pone las condiciones estructurales necesarias para que se desarrolle este proceso de privatización de la educación es el fenómeno de la globalización económica posibilitando la emergencia de una batería de transformaciones pro mercado en la educación: sobre el segundo objetivo, Verger expresa que en lo que respecta a la definición conceptual, la mercantilización de la educación es un concepto que se compone de tres principales dimensiones constitutivas: a) Liberalización; b) Privatización; y c) Comercialización.

(...) la liberalización consiste en la introducción de normas y principios del mercado como la competencia y la elección en el sector de la educación superior. La privatización supone la acentuación de la participación de actores privados en una o más áreas de la política universitaria (titularidad, provisión o financiación). Y la comercialización consiste en la intensificación de la venta y la compra de servicios de educación superior tanto a nivel nacional como internacional (Verger 2011, 1).

Por su parte la CLADE (2015) identifica los medios de las políticas privatizadoras en la educación de la siguiente manera.

Para comenzar, la CLADE (2015) explica en su mapeo de las tendencias hacia la privatización de la educación, que durante las últimas décadas, son diversas las lógicas mercantiles introducidas al campo educativo, ya que no solamente se pueden constatar el aumento acelerado de oferentes privados en el sector educativo en sus distintos niveles, sino que además se presencian nuevas formas de extracción de lucro, ligada a la compra pública de bienes y servicios privados, o bien la introducción de escuelas privadas de bajo costo dirigidas a los segmentos más desfavorecidos de la sociedad. Estos mercados han tenido crecimiento y muchas veces ha sido por medio del financiamiento del Estado (CLADE 2015).

De igual forma se reconoce la incorporación de patrones de gestión propios de una lógica empresarial privada al campo educativo, donde el control de los llamados recursos humanos son ejercidos por medio de variables de resultado, dando cuenta de un conjunto de fenómenos ligados a la estandarización, la introducción generalizada de los test de aprendizaje, y la puesta en marcha de sistemas de recompensa y castigo (CLADE 2015). Así se entiende, que a la par de la introducción de las lógicas de lucro, mercantilización, competencia y gerencialismo, se constata también una creciente presencia e influencia de redes de empresarios en la determinación de la política pública educativa.

Para sistematizar estas observaciones sobre cómo operan las tendencias hacia la privatización de la educación, se construye la operacionalización de la entidad (A), es decir de la formulación de una política de educación superior mercantilizada en base a los siguientes atributos:

Hipótesis Entidad A = Fomento de una alta participación privada, la lógica de financiamiento compartido (público y privado), y la adopción de principios y procedimientos del sector empresarial en el sector público (CLADE 2015); (Vergier 2011).

### **2.2.3.2. Armado de los test empíricos de (A)**

Para realizar las pruebas empíricas correspondientes a la primera entidad del mecanismo causal propuesto se necesitan encontrar cambios específicos en el área de política, es decir cambios en los medios seleccionados para alcanzar los objetivos de la política educativa.

Las pruebas empíricas para la primera entidad (A), ordenadas según la matriz NATO de Hood

(1986) son las siguientes:

- Nodalidad: Se esperan encontrar una planificación del área de políticas, orientada hacia la participación de privados, el financiamiento compartido y la inclusión de procedimientos empresariales en el sector de la política.
- Autoridad: Se esperan encontrar la regulación del área de políticas, orientada al fomento de la participación de privados, el financiamiento compartido y la inclusión de procedimientos empresariales en el sector de la política.
- Tesoro: Se esperan encontrar el presupuesto del área de políticas, destinado a financiar iniciativas privadas, a financiar la utilización instrumentos de financiamiento compartido, y al financiamiento de la utilización de formas de gestión empresarial en la educación superior.
- Organización: Se esperan encontrar una institucionalidad del área de políticas orientada a coordinar las iniciativas privadas, coordinar instrumentos de financiamiento compartido, e implementar gestión empresarial en la educación superior.

#### **2.2.4. Segunda Entidad (B) / Coordinación institucional**

A nivel teórico, dentro del mecanismo causal general, la segunda entidad (B), corresponde al proceso de coordinación institucional, es decir que está en concordancia a la adopción de los objetivos de una educación abierta al mercado (búsqueda de cobertura, equidad y calidad), y a la adopción de los medios de políticas en el proceso de formulación en el que se fomenta la privatización, el financiamiento compartido, y la introducción de principios y procedimientos propios del sector empresarial al sector educativo; por lo cual, la entidad (B) da cuenta del proceso en el que estos objetivos y formulación de políticas se adaptan al marco institucional existente, adecuándose y afectando a un modo de políticas más amplio.

Para entender lo que implica el proceso de coordinación institucional, se debe recurrir a la literatura especializada de la ciencia política y las políticas públicas en la temática específica de los modos de gobernanza y los estilos de políticas. Ya que la hipótesis de la entidad (B) es que la política educativa se inserta un estilo de políticas en redes que fomenta una mayor participación de actores no estatales.



Las formas que adopta la gobernanza y los distintos estilos de políticas dan cuenta de los cambios en la relación entre Estado y sociedad acontecida durante las últimas décadas, en los cuales se configura un escenario complicado para la capacidad de los estados de gobernar en solitario, haciendo necesaria una adecuación estatal a un nuevo contexto de importantes acontecimientos internacionales, como la creciente fluidez de los capitales económicos; el impacto que esta fluidez económica tiene sobre la capacidad de los gobiernos para controlar la política; los choques externos de las crisis económicas y cambios productivos como la relocalización de las industrias productivas en países con menor regulación, junto a las consecuencias sociales y productivas que esto conlleva (Fontaine 2015).

Lo anterior, siguiendo a Fontaine (2015), se suma a cambios a nivel de políticas domésticas que afectan a los contextos nacionales de los distintos países democráticos, ya que actualmente no hay un gobierno que tenga exclusividad de decidir sobre la mejor manera de proceder frente a una problemática, sino que existe una diversidad de actores que disputan esta prerrogativa y cuestionan el poder del ejecutivo. Adicionalmente existe una creciente capacidad de comprender y tratar temas públicos por parte de actores no estatales; conformando un panorama en el cual la política profesional no se limita a los partidos políticos, dando lugar además a nuevas categorías como los emprendedores de políticas. Así se introduce un esquema de configuraciones de gobierno en donde se incluye un tercer polo, que disputa la legitimidad de las decisiones, dando lugar a la tríada Estado / Mercado / Actores no estatales (Fontaine 2015).

Es en este contexto de diversas transformaciones es que surge el contexto de la nueva gobernanza, y como parte de esto, el desarrollo por parte de la ciencia política de las distintas tipologías de gobernanza en el esfuerzo de aumentar el conocimiento sobre las transformaciones del Estado en las últimas décadas.

Jon Pierre y B. Guy Peters (2000) abordan estas motivaciones en su trabajo “Governance, Politics and the State.”, entregando elementos analíticos para abordar las transformaciones del Estado en el contexto de la nueva gobernanza, describiendo el nuevo escenario, y especificando que, frente al dilema de adoptar una perspectiva centrada en una posible disminución o declinación de la importancia del Estado en el nuevo contexto; y la adopción de otra perspectiva centrada en la

reestructuración del Estado como una forma de adaptación al contexto, manteniendo su centralidad, ellos, se inclinan por la segunda.

Los autores explican que tradicionalmente, la fortaleza del estado era el producto de las capacidades legales de sus instituciones, pero la introducción de la noción de gobernanza da un significado nuevo a dicha fortaleza, ya que, en el nuevo contexto, los estados fuertes son aquellos que son capaces de coordinar y establecer las prioridades de varios proyectos conjuntos público y privados. Por lo tanto, los poderes legales y constitucionales están siendo reemplazados gradualmente por factores tales como las habilidades empresariales, el celo político y las capacidades de corretaje (Pierre y Peters 2000).

Por los procesos descritos, Pierre y Peters (2000) proponen que, además de repensar los arreglos estructurales del estado, también se deben considerar los modelos alternativos de la relación estado-sociedad, para lo cual ofrecen una tipología de modos de gobernanza, bajo una perspectiva basada en la forma en que los gobiernos enfrentan las contingencias políticas, especificando que la gestión de tales contingencias depende en gran medida de dos principales conjuntos de factores. Uno es el estilo de gobierno predominante que persigue el estado o “estilo de políticas” y el otro es la naturaleza de los problemas específicos de las políticas que aborda el gobierno. Específicamente sobre los estilos de políticas, Pierre y Peters (2000) los ven como una de las dimensiones principales de los nueve modos de gobernanza que identifican, y tiene que ver con las formas en que los grupos de gobierno, ya sean Estados nacionales o no, intentan influir en la política y controlar sus resultados, de igual forma explican que pocos países podrían caracterizarse por un solo estilo de políticas y en cierto sentido estos se implementan de forma simultánea en distintas áreas de la política.

A su vez, los autores identifican tres principales estilos de políticas, el primero es cercano a la perspectiva tradicional de gobierno, donde el Estado es el ente que lidera la formulación de las políticas públicas y reafirma su centralidad en la forma de gobierno, reconociendo la existencia actual de gobiernos que adoptan este estilo de políticas alcanzando buenos resultados incluso frente al contexto globalizado, la regionalización y el creciente uso de las redes para determinar las políticas; el segundo es un estilo de políticas multinivel que considera estrategias que

dependen del control descentralizado en una variedad de formas, este estilo de políticas se puede identificar en la forma en el contexto europeo, donde la unión europea y los gobiernos regionales han tendido a restringir la capacidad de los estados nacionales para gobernar, lo cual crea una forma de gobernanza de multinivel; y finalmente el tercer estilo de políticas identificado, y más importante para el mecanismo causal presentado en este capítulo dos, es el estilo de políticas en redes que apunta a las formas de descentralización, pero hacia actores privados que están fuera de la estructura estatal, estas pueden ser empresas del sector privado, redes de grupos de interés, o del tercer sector de organizaciones sin fines de lucro, los autores identifican que en estos casos lo que está sucediendo es que el Estado está perdiendo el control y la capacidad de gobierno sobre ciertas áreas, de manera voluntaria en la mayoría de los casos (Pierre y Peters 2000).

Para la política pública de educación superior, un estilo de políticas en redes se traduce en formas de descentralización hacia actores privados como universidades privadas, grupos universitarios internacionales, grupos empresariales nacionales e internacionales, agencias privadas de acreditación de calidad, organismos evaluadores y organizaciones no gubernamentales, pero de manera voluntaria, en busca de cualidades como una mayor eficiencia y autonomía de las instituciones de educación superior, las que pueden ser amenazadas tanto por el Estado y sus tendencias ideológicas, como por los grupos empresariales y sus fines lucrativos, por lo tanto, se necesita un equilibrio, entre participación de actores privados y no estatales que aportan diversidad al sistema; y la atenta regulación y evaluación por parte del Estado en busca de los objetivos de cobertura, calidad y equidad en la educación superior.

Ahora que se tiene clara la definición de los estilos de implementación, se puede proceder a realizar el proceso de operacionalización.

#### **2.2.4.1. Operacionalización y atributos seleccionados para entidad (B)**

La manera de operacionalizar el estilo de políticas en redes, que toma lugar en la política pública de educación superior, se realiza según las distintas formas que adopta un estilo de políticas, que según Pierre y Peters (2000) puede variar de acuerdo a las tres definiciones alternativas de problemas, la primera es la definición de problemas a través de la función o actividad del gobierno, donde corresponde preguntarse: ¿Es un problema regulatorio, un problema de

proporcionar subsidios, o simplemente qué es? Estas definiciones funcionales tienden a enfatizar la naturaleza de los instrumentos a disposición del gobierno, así como la estructura formal de los departamentos y agencias gubernamentales. La segunda apunta a la definición de problemas por factores sociales, es decir, que en lugar de dar importancia a la estructura del gobierno, se enfatiza la naturaleza de la sociedad y la relación entre los sectores público y privado en la configuración y solución de los problemas; y la tercera de definir los problemas es en relación a objetivos políticos, es decir, en torno a cuestionarse sobre cuáles son los objetivos políticos que guían la adopción de un estilo de políticas (Pierre y Peters 2000).

De esta forma, la adopción de un estilo de políticas en redes, o de participación de actores no estatales, se operacionaliza según las tres maneras de definir los problemas de políticas. Al adoptar un estilo de políticas que otorga autoridad a agencias y otras organizaciones que operan en igualdad de condiciones frente al Estado, y definir los problemas por función, se da paso a la “Mercantilización”; al definir el problema por los factores sociales, se basa en gran medida en las filosofías de diseño y gestión organizativa de New Public Style, dando lugar a la actuación de “Emprendedores de políticas”; y finalmente al definir el problema por los objetivos políticos, se piensa que puede mejorar la eficiencia del sector público, entendiendo bajo esta lógica que, si las organizaciones del Estado son más autónomas, estas pueden ser más eficientes que cuando están vinculadas a organizaciones estatales (Pierre y Peters 2000).

Hipótesis Entidad B= Funciones gubernamentales resueltas por mercantilización, Factores sociales atendidos por gerencia pública o emprendedores de políticas, y objetivos alcanzados mediante la eficiencia (Pierre y Peters 2000).

#### **2.2.4.2. Armado de los test empíricos de (B)**

Para realizar las pruebas empíricas correspondientes a la segunda entidad del mecanismo causal propuesto se necesitan encontrar cambios específicos en la coordinación intersectorial de políticas, es decir cambios en el proceso de coordinación institucional, entre los medios seleccionados en el proceso de formulación, acordes a los objetivos de una política educativa abierta al mercado, pero que debe interactuar con un estilo de políticas abierto a la participación de agencias y actores no estatales.

Las pruebas empíricas para la segunda entidad (B), ordenadas según la matriz NATO de Hood (1986) son las siguientes:

- Nodalidad: Se esperan encontrar cambios en la coordinación intersectorial de la planificación orientados hacia la mercantilización, a la gerencia pública, y a la eficiencia.
- Autoridad: Se esperan encontrar cambios en la coordinación intersectorial de la regulación, orientados a una regulación nacional acorde a la mercantilización, la gerencia pública y la eficiencia.
- Tesoro: Se esperan encontrar cambios en la coordinación intersectorial de la asignación de presupuestos orientado a la formulación de una política nacional acorde con la mercantilización, la gerencia pública y la eficiencia.
- Organización: Se esperan encontrar cambios en la coordinación intersectorial de las instituciones públicas, orientados a la mercantilización, la gerencia pública y la eficiencia.

### **2.2.5. Tercera Entidad (C) / Interacciones Políticas**

A nivel teórico, dentro del mecanismo causal general, la tercera entidad (C), corresponde al proceso de interacciones políticas, es decir que hace referencia a un proceso de implementación, que está en concordancia a la puesta en agenda de los objetivos de una educación abierta al mercado (búsqueda de cobertura, equidad y calidad), la formulación de una política de modelo mercantilizado; y la coordinación institucional de un estilo de políticas en redes.

Las interacciones políticas que ocurren en el proceso de implementación de las políticas públicas son diversas, y constituyen un gran interés para los estudios de la ciencia política, ya que desde los primeros estudios se realizaba su importante papel en la concreción del éxito de una iniciativa pública, al punto que este cuestionamiento se erigió como el estándar dominante y la variable dependiente en los estudios de implementación durante la década del 70.

Para definir el proceso de implementación dentro del mecanismo causal propuesto, se utiliza una perspectiva de diseño, ya que se entiende que el mix de instrumentos seleccionados en determinada política pública pueden afectar todo el proceso y estructura de implementación, así como ciertos instrumentos tienden a favorecer la formación de estructuras de implementación

particulares. Además, siguiendo a Howlett et al. (2005), la perspectiva de diseño permite relacionar las distintas formas de gobierno, al proceso de selección de mix instrumentos, respaldando las nuevas formas de gobernanza y la visión metafórica de gobiernos buscando conseguir objetivos, por medio del manejo de complejas redes de actores públicos y privados, más que dirigiendo una costosa y poco efectiva burocracia.

Además, se debe mencionar que, un determinado estilo de implementación considera distintos instrumentos o modalidades de control y cumplimiento, acordes a un régimen político específico (Parsons 2013), y a un determinado modo de gobernanza (Howlett 2011).

Lo anterior es bastante importante para comprender la relación entre un modo de gobernanza, un régimen de políticas, y el estilo de implementación que se articula mediante la selección de un mix de instrumentos. Howlett (2015) explica que, frente al proceso de la globalización y la conformación de redes en distintos niveles, muchos académicos han señalado que los gobiernos están dando prioridad a un conjunto particular de herramientas de gobierno afines a modos de gobernanza de mercado o en redes. En varios gobiernos de los países de Europa occidental el cambio ha consistido en el rechazo a la utilización de un grupo limitado de herramientas relacionadas al comando y control tales como la creación de empresas públicas, agencias reguladoras, subsidios, y exhortaciones; y se comenzaron a utilizar sus posibilidades para apoyar la utilización de otro conjunto de herramientas procedimentales, los cuales actúan para guiar o dirigir los procesos políticos por parte del gobierno, mediante la utilización de los actores políticos y sus interrelaciones y constituyen un sistema de nueva gobernanza (Howlett 2015). Aunque Howlett (2015) explica que esta tendencia y preocupación por parte de los académicos de la nueva gobernanza se constata en la realidad, y puede marcar algunas tendencias, esto no ha reemplazado la utilización de herramientas relacionadas a modos de gobernanza legal o corporativa, ya que estos siguen siendo la estructura base de los modos de gobernanza. El autor explica que cada modo de gobernanza se corresponde con un grupo típico ideal de herramientas seleccionadas las cuales mantienen una relación de coherencia y compatibilidad, las que en el caso de un modo de gobernanza en redes corresponde a herramientas como el uso de agencias de clientela, los mecanismos de consulta, la creación de grupos de interés y el acceso a la información.

La definición entregada por Howlett (2000; 2004) para los estilos de implementación, hace referencia a la existencia de determinadas formas de *mix* de instrumentos, seleccionados por un gobierno en el intento de alterar la distribución de bienes y servicios en la sociedad, y luego legitimar dichos esfuerzos, pero además pone énfasis en la importancia que tiene para la conformación de un estilo de implementación el paso del tiempo, es decir que es por medio del factor tiempo, que una mezcla de instrumentos se instaure como un estilo de implementación.

Hipótesis entidad (C): El gobierno adopta un estilo de implementación en el que hace cumplir sus asociaciones con el sector privado e incluye demandas de actores no estatales en la política educacional.

### **2.2.5.1. Operacionalización y atributos seleccionados para entidad (C)**

Para operacionalizar la entidad (C), se debe contar con un respaldo teórico que permita dar cuenta de las interacciones que tienen lugar al momento de implementar una política pública, es decir, que es en esta entidad, donde el set de instrumentos seleccionados da lugar a un determinado modo de gobernanza educativa, articulando la forma en que los distintos actores partícipes del área de política se relacionan.

Según Verger (2013), frente a los procesos de mercantilización de la educación superior en las últimas décadas, no se puede entregar toda la responsabilidad a la omisión de los estados, o a la no incumbencia en esta área de políticas, sino que en gran medida se observa por medio del análisis empírico, que la mercantilización también se promueve activamente desde la acción estatal, y por medio de la regulación gubernamental (o desregulación) pro competencia en el campo educativo. El autor explica que esta situación más que tratarse de una falta de responsabilidad sobre la educación, está relacionada a una nueva forma de concebir la relación Estado / Educación, ya que “en el marco de esta nueva relación, el estado evita monopolizar las actividades relativas a la provisión educativa y asume la función primordial de coordinar, regular y controlar la acción de un amplio conjunto de actores en la materia” (Verger 2013, 13).

Por su parte Patrinos Et al (2009) reconocen que para la exitosa implementación de los modelos de alianzas público privadas para la educación se necesita, además de un marco regulatorio que

concuere con las orientaciones pro mercado, la existencia de gobiernos que estén dispuestos a hacer cumplir sus contratos y asociaciones con el sector privado, haciendo referencia a la capacidad de coordinar y regular el sector educativo en busca de mejoras en cobertura, equidad y calidad.

En este punto se está de acuerdo con Verger (2013), quien plantea dejar de lado las visiones que victimizan a los estados frente a los procesos de mercantilización de la educación superior, ya que estos procesos también responden a opciones tomadas por los gobiernos en función de desvincularse de la gestión directa de la educación, para aumentar su posibilidad de regular los contenidos y procedimientos de la educación a través de mecanismos de evaluación, estandarización y financiación. Lo que está en juego, son nuevas configuraciones e interacciones políticas en la relación Estado – Mercado – Universidad.

C= Regulación del cumplimiento de contratos y asociaciones con el sector privado, Coordinación de mecanismos para la participación de actores no estatales (movimientos sociales, ONGS, actores de la educación) (Verger 2013; Patrinos et al 2009).

#### **2.2.5.2. Armado de los test empíricos de (C)**

Para realizar las pruebas empíricas correspondientes a la tercera entidad del mecanismo causal propuesto se necesitan encontrar cambios específicos en el modo de implementación, es decir cambios en el proceso de interacciones políticas, en concordancia con los medios seleccionados en el proceso de formulación, acordes a los objetivos de una política educativa abierta al mercado, que debe interactuar con un estilo de políticas abierto a la participación de agencias y actores no estatales.

Las pruebas empíricas para la tercera entidad (C), ordenadas según la matriz NATO de Hood (1986) son las siguientes:

- Nodalidad: Se espera encontrar referencias explícitas a una determinada forma de implementar por parte del gobierno en base a funciones de coordinación y regulación en el sector de educación superior.



- Autoridad: Se espera encontrar influencia en el estilo de implementación del proceso legislativo, con regulaciones acordes al cumplimiento de asociaciones, y a la coordinación de la participación de actores no estatales.
- Tesoro: Se espera encontrar influencia en el estilo de implementación de la ejecución del presupuesto en relación a funciones estatales de coordinación y regulación del sector de educación superior.
- Organización: Se espera encontrar influencia en el estilo de implementación de la participación ciudadana en una institucionalidad organizada para funciones de coordinación y regulación del sector de educación superior.

### **2.2.6. Resultado específico de la política (R)**

Dentro del mecanismo causal general, el resultado específico de la política (R), es producto de la relación causal entre la puesta en agenda de los objetivos de una política de educación superior abierta al mercado, la formulación de una política de educación superior mercantilizada, la coordinación institucional de un estilo de políticas en redes, y la adopción de un estilo de implementación que cumple sus asociaciones e integra las demandas de los actores no estatales. Sin embargo, se debe especificar que esto no quiere decir que las mejoras en los mecanismo de rendición de cuentas (en sus distintas modalidades) sea un indicador de éxito de la política pública diseñada, sino más bien es una suerte de resultado complementario, ya que si se quisiera probar la falla o el relativo éxito de la política de educación superior, esto se debería hacer en función de la concreción de los objetivos buscados, y la política adoptada, es decir el aumento de la cobertura en educación superior, el aumento de la equidad en el acceso a la educación superior y la mejora en los estándares de calidad educacional por medio de los mecanismos de una política pública de educación superior mercantilizada.

Lo anterior se explica, siguiendo la propuesta de mecanismo causal teórico desarrollada por Fontaine (2018), porque los procesos de puesta en la agenda de ciertos objetivos de políticas, y la formulación de determinados medios de políticas, entran en un proceso de interacción con un medio institucional preexistente y un estilo de políticas más amplio que el sector de políticas específico, en este caso, un estilo de políticas en redes, dando lugar a un modo de gobernanza educativa, el cual a su vez se expresa en un estilo de implementación que provoca una sería de

interacciones políticas entre el Estado, y los demás actores interesados, para finalmente dar un resultado específico en relación a los mecanismo de rendición de cuentas.

Lo que se realiza por medio del seguimiento de procesos, es fortalecer o refutar el planteamiento teórico de ligar una determinada puesta en la agenda y adopción de objetivos de políticas, con un resultado específico de políticas en el tema de la rendición de cuentas en el contexto de los Estados latinoamericanos; para lo cual, se adoptó el área de políticas de educación superior debido a sus características particulares, entre ellas el nivel de discusión y conflicto que existe en torno al eje de gobernanza Estado – Mercado y los resultados de sus distintos grados de aplicación.

De acuerdo a los cuestionamientos que dieron lugar a la presente investigación, sobre las características de los sistemas democráticos latinoamericanos, en específico sobre el desarrollo de los distintos tipos de rendición de cuentas, aplicando el mecanismo causal teórico al área de la política pública de educación superior, se obtiene un resultado hipotético expresado de la siguiente manera:

Hipótesis Resultado (R): “La política de educación superior del gobierno produce un aumento en la rendición de cuentas pública”.

Para definir la rendición de cuentas, y en vista de que ya se trató el tema de manera extensa en el capítulo uno, se utilizará la definición ampliamente aceptada del destacado autor Andreas Schedler (2008), para quien la rendición de cuentas está estrechamente relacionada a una variable clave de la ciencia política, “el poder”, ya que según explica, para los teóricos clásicos que abordan el tema, primero viene el poder, y luego la necesidad de controlarlo. Por lo anterior, la rendición de cuentas responde a los cuestionamientos de: ¿Cómo mantener el poder bajo control?; ¿Cómo domesticar el poder?; ¿Cómo prevenir sus abusos? y ¿Cómo supeditarlo a procedimientos y reglas de conducta?

Para Schedler (2008) la rendición de cuentas considera dos dimensiones básicas, en primer lugar, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en

público (answerability); y segundo, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que estos no cumplan sus deberes públicos (enforcement). Abarcando además tres maneras para prevenir y corregir posibles abusos de poder:

- 1) Obliga al poder a abrirse a la inspección pública.
- 2) Fuerza a los detentores del poder a explicar y a justificar sus actos.
- 3) Supedita al poder a la amenaza de sanciones (Schedler 2008, 14).

De esa forma se identifica a la información, la justificación y el castigo como los elementos centrales para la existencia de una rendición de cuentas obligatoria.

### **2.2.6.1. Operacionalización del resultado específico de la política (R)**

Para operacionalizar el resultado específico de la política se recurre a la propuesta entregada por Fontaine et al (2018), y respaldada por la literatura actual sobre la rendición de cuentas, al relacionar la rendición de cuentas con el estado de la transparencia y la autonomía de las agencias de control. La propuesta concretamente consiste en utilizar un mix de políticas compuesto por mecanismos de rendición de cuentas horizontal, mecanismos de rendición de cuentas social, mecanismos para la transparencia de información, y los mecanismos coercitivos para sancionar las prácticas ilegales para operacionalizar la rendición de cuentas y construir los test empíricos (Fontaine 2018).

Sobre la rendición de cuentas horizontal, O'Donnell (1994) realiza un gran aporte, al caracterizarla como un rasgo distintivo de las democracias representativas y las diferencia de las democracias de tipo delegativa; las cuales se caracterizan por contar solamente con accountability de tipo vertical, no con accountability horizontal, o una versión muy débil, y finalmente por obstaculizar el desarrollo de instituciones político democráticas, parte fundamental para constituir un sistema democrático institucionalizado.

En lo concreto, este tipo de rendición de cuentas horizontal permite que los funcionarios electos sean responsables no sólo frente a las próximas elecciones (vertical), sino también de manera horizontal, es decir, por medio de una compleja red de poderes relativamente autónomos, que en

base a otro tipo de instituciones (de balance y control) puedan cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de proceder por parte de un funcionario público determinado (O'Donnell 1994).

La rendición de cuentas social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, el cual está basado en el desarrollo de acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Este tipo particular de rendición de cuentas tiene la capacidad de hacer que este control democrático pueda ser canalizado de manera formal, por instituciones del Estado, o de manera informal, por medio del castigo simbólico ejercido por la sociedad (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

Los actores sociales controlan de dos principales maneras, en primer lugar, lo hacen denunciando y exponiendo actos presumiblemente ilegales, de manera de señalar y llamar la atención sobre situaciones problemáticas; en segundo lugar, los actores sociales controlan por medio de la activación de agencias de rendición de cuentas horizontal por medio acciones mediáticas (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

En cuanto a la transparencia, se puede decir que existe una tendencia global en aumentar e institucionalizar las normas de transparencia y el acceso a la información en los regímenes políticos del mundo globalizado, lo cual se relaciona en parte con el crecimiento de los medios de comunicación a nivel global, el boom tecnológico de la seguridad nacional, y la tercera ola de democratización (Finel & Lord 2000). Según Relly y Sabharwal (2009) esta tendencia de aumento en la transparencia se traduce en gran parte de los casos en la creación de leyes de acceso a la información, por lo cual se proponen desarrollar una investigación que relacione las percepciones sobre la transparencia de ejecutivos de negocios (índices de transparencia internacional), y una serie de factores entregados por la literatura como medios utilizados para avanzar en el flujo de información sobre el gobierno.

Los resultados del estudio de Relly y Sabharwal (2009) indican que los países considerados por los índices internacionales de percepción como más transparentes tenían una presencia significativamente más alta de leyes de acceso a la información, infraestructura de información,

gobierno electrónico, prensa gratuita y mayores niveles de ingreso que los países con bajo índice de transparencia. Además los autores explican que según Lord (2006), los regímenes democráticos tienden a producir más información gubernamental que los gobiernos autoritarios, debido a que las instituciones democráticas tienden a promover el libre flujo de información a nivel nacional y global; más aún citan a Rosendorf (2004), quien relaciona las políticas democráticas con un impacto positivo en el grado de transparencia del gobierno, y dice, que a medida que aumenta la responsabilidad pública también lo hace la transparencia (Relly y Sabharwal 2009).

Finalmente, sobre la coerción, en cuanto al cambio en las sanciones para las prácticas ilegales, se le reconoce como uno de los pilares fundamentales de la existencia de una rendición de cuentas obligatoria en los sistemas democráticos, ya que no sólo se debe informar, o justificar los actos de los servidores públicos, sino que deben existir sanciones reales en caso de existencia de alguna irregularidad, para no dar lugar a una especie de rendición de cuentas tipo “light” o sin mayor influencia (Schedler 2008).

O= Existencia de mecanismos de rendición de cuentas horizontal, presencia de actividad de rendición de cuentas social, existencia de mecanismos para la transparencia y acceso a la información, y la existencia de mecanismos de coerción para sancionar prácticas ilegales.

#### **2.2.6.2. Armado de los test empíricos de (R)**

Para realizar las pruebas empíricas correspondientes al resultado específico del mecanismo causal propuesto, se necesitan encontrar evidencias de la existencia y funcionamiento de mecanismos en las áreas de rendición de cuentas horizontal, rendición de cuentas social, acceso a la información y existencia de mecanismos de castigo para prácticas ilegales, es decir evidencias de mejoras en el régimen y mecanismos de rendición de cuentas.

Las pruebas empíricas para el resultado específico de la política (O), según la propuesta de un mix de instrumentos para la rendición de cuentas en la siguiente:

Rendición de cuentas horizontal: Se esperan encontrar evidencias de la existencia de mecanismos

de rendición de cuentas horizontal, tales como agencias de balance y control que puedan fiscalizar la existencia de irregularidades, estas pueden ser superintendencias, comisiones evaluadoras, comités de fiscalización o algún tipo de agencias destinadas para los fines de fiscalización y control.

Rendición de cuentas social: Se esperan encontrar evidencias de la existencia de la actividad de mecanismos de rendición de cuentas de tipo social, es decir de actividad de un amplio espectro de movimientos y asociaciones sociales, o de medios de comunicación en la denuncia de irregularidades, principalmente se pueden encontrar cuando estos mecanismos logran activar la acción de agencias de rendición de cuentas horizontal, o la creación de instancias especiales para la fiscalización y modificación dentro de un área de políticas, de igual forma, es útil buscar en los informes internacionales sobre actividad de movimientos sociales y medios de denuncia en busca de indicadores de actividad de este tipo de controles democráticos.

Transparencia: Se esperan encontrar evidencias sobre la existencia de mecanismos para la transparencia y el acceso a los flujos de información del gobierno en la política pública de educación superior, estos pueden ser leyes de acceso a la información pública, infraestructura de información, gobierno electrónico, medios prensa gratuita.

Coerción: Se esperan encontrar evidencias sobre la existencia de instrumentos destinados a sancionar las prácticas ilegales por parte de los servidores públicos, tales como leyes anticorrupción, instituciones para el combate de la corrupción, campañas de gobierno para la denuncia de las malas prácticas, presupuesto destinado a financiar los instrumentos anticorrupción.

### **2.3. Selección de caso**

Para realizar una selección de caso basada en la teoría y de manera sistemática, que no responda a una mera intuición o intencionalidad por parte del investigador, se desarrolla una tipología basada en la presencia y ausencia del detonante del mecanismo causal (T), en este caso utilizando el porcentaje de participación privada en el total de las matriculas de la educación superior; y en la

presencia o ausencia del resultado específico de política (O), representado por el nivel de desarrollo institucional en base al promedio de los indicadores de gobernanza del World Bank. De esta forma se diseña una tabla de doble entrada en donde se ubican por un lado la ausencia (0) o presencia (1) de la adopción de los objetivos de mercado en la educación (T); y en el otro la ausencia (0) o presencia (1) del resultado específico de la política, en este caso la mejora en los mecanismos de rendición de cuentas (O).

Tabla 2. Tipología de casos por suficiencia

	Presencia de (T)	Ausencia de (T)
Presencia de (O)	Casos típicos: Chile Costa Rica	Casos irrelevantes: Uruguay Panamá Brasil
Ausencia de (O)	Casos Desviantes: El Salvador Perú. Rep. Dominicana Paraguay	Casos individualmente irrelevantes: Colombia Bolivia Cuba Venezuela Ecuador Guatemala Nicaragua Honduras México Argentina

Fuente: Datos tomados del Informe de Políticas de educación superior en Iberoamérica 2016 CINDA|

Indicadores de desarrollo institucional, promedio de indicadores de gobernanza por país 2014 (países sobre 50% sobre 220) y Participación de la matrícula privada en el total de matrículas de educación superior (países sobre el 50% de su matrícula privada) 2013-2014.

De la tipología de casos diseñada en base a la suficiencia, se obtienen 2 casos típicos, es decir que cuentan con la presencia de el detonante de adopción de objetivos de políticas; y de igual forma con la presencia del resultado específico de la política, que son los casos de Chile y Costa Rica; ambos países con un porcentaje de matrícula privada superior al 50% del total, lo cual demuestra una fuerte tendencia hacia el mercado, al mismo tiempo que ambos países figuran dentro del 50% de los países con mejor promedio de los indicadores de gobernanza, lo cual representa una mayor posibilidad de que existan mecanismos de rendición de cuentas.

De los dos casos típicos finalmente se selecciona el caso de Chile, por constituir un modelo particular en latinoamericana, cuanto a la economía política de su sistema de educación superior, al ser el modelo con mayor proporción de sus matrículas concentrada en universidades privadas, y además por ser uno de los países con la mayor proporción de gasto fiscal en educación superior, concentrado en universidades privadas, sólo por debajo de Perú y República Dominicana (Brunner 2007; Informe CINDA 2016).

Además, se consideró la intensidad del conflicto social frente al tema de la educación en sus distintos niveles, y el impacto que ha representado dicho conflicto para la actual política pública de educación superior.



## Capítulo 3

### Aplicación del mecanismo causal al caso chileno

El capítulo tres considera tres principales apartados, en primer lugar, la presentación de una contextualización sobre el caso abordado, de manera que se pueda caracterizar el régimen político en el que se inserta la política pública investigada y además se determine la temporalidad del mecanismo causal. En segundo lugar, se procederá a presentar las evidencias encontradas para cada prueba empírica diseñada en el capítulo anterior, y realizar su formalización mediante la aplicación de la lógica bayesiana en busca de la confirmación o refutación del mecanismo causal propuesto; finalmente se exponen las conclusiones teóricas y prácticas sobre los resultados obtenidos de la utilización del seguimiento de procesos aplicado a la política pública de educación superior en Chile, en busca de respuestas sobre los mecanismos de rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas.

#### 3.1. Contextualización del estudio de Caso

El motivo de realizar una contextualización sobre el caso de estudio seleccionado en el cual se aplica el modelo de mecanismo causal teórico, es que un mecanismo causal produce un resultado de política determinado, en interacción estrecha con un contexto socio-político, el cual debe hacerse explícito de manera clara (Beach y Pedersen 2014).

##### 3.1.1. Política Social y Política Educativa en Chile

La irrupción del gobierno militar en Chile, a través del golpe de estado en la década de 1970, trae consigo todo un nuevo modelo de relaciones entre Estado y sociedad, opuesto al modelo de industrialización y políticas sociales que se venía desarrollando desde la década de 1930 (Dávila 1998). En relación a las políticas sociales, siguiendo a Dávila (1998), se produce un quiebre en la continuidad histórica de cerca de siete décadas marcadas por la expansión y el perfeccionamiento de la política social, pasando a un proceso que Arellano (1986) califica como “la retirada del Estado”, en el cual el estado pasa a cumplir un rol de “Estado subsidiario” en la política social, caracterizado por dos principios básicos: i) La focalización del gasto social en los sectores más desfavorecidos de la sociedad, dando inicio al debate de focalización versus universalidad. ii) La privatización de ciertas áreas de la política social que pertenecían al estado, traspasando al sector

privado, y por lo tanto su regulación al mercado, como ocurrió con la salud, educación, previsión y vivienda.

Siguiendo a Tomás Moulián (2010), “En Chile, en 1975, inició un programa en el que la mayor parte de los resguardos estatales o de la sociedad civil se mandan desaparecer, empieza a haber una primacía del mercado que no tiene que ver sólo con los precios ni con la libertad de precios y de la circulación de los productos en el mercado, sino con la flexibilidad en el tratamiento de una mercancía fundamental, que es la fuerza de trabajo” (Carrillo 2010, 149).

Una siguiente etapa en el desarrollo de la política social en Chile, Incluida la política pública de educación superior, según la tipología de la política social en Chile desarrollada por Arellano (1986) y retomada por Dávila (1998), corresponde al momento post dictatorial o de vuelta a la democracia, con los gobiernos de la Concertación, quienes mantuvieron el rol subsidiario del estado en política social, pero con énfasis marcado en el crecimiento económico con equidad social. Es decir que se mantuvieron los dos principios fundamentales del discurso de la política del gobierno militar: la focalización de la política social y la presencia de agentes privados en su implementación, pero sobre todo con especial cuidado por el crecimiento económico y la focalización de los grupos más vulnerables (Dávila 1998).

Según Arellano (2012), las medidas adoptadas por los gobiernos de la concertación una vez recuperada la democracia, se trataban, antes que nada, de asegurar el crecimiento económico, y no arriesgarlo, es decir no traspasar el gasto público más allá del financiamiento posible en el corto plazo, y no gastar recursos en políticas sociales consideradas ineficientes. Este crecimiento económico y la equidad social se reforzaron mutuamente por los veinte años de gobiernos de la Concertación como lo reflejan los datos de la encuesta CASEN, donde se registró un cambio, desde un 39% de la población en pobreza para el año 1990, a un 15% de la población en pobreza para el año 2009 (Arellano 2012).

Un primer elemento destacable es que esta relación provechosa entre crecimiento y equidad desarrollada por los gobiernos de la concertación, mantuvo la focalización de las políticas sociales en los sectores más vulnerables, pero también desarrollaron una política social

progresiva, con amplio aumento de los recursos destinados para gasto social; la recaudación tributaria entre 1990 y 2010 prácticamente se cuadruplicó, ocurriendo lo mismo con los recursos destinados a programas sociales (Arellano 2012). Un segundo elemento a destacar por Arellano (2012), es la prioridad creciente que recibió la educación (en todos sus niveles) en cuanto a la asignación de recursos públicos, con el ánimo de reponer el gran deterioro del sector que se experimentó durante los 30 años de dictadura militar, y por la importancia asignada al desarrollo de capital humano en el modelo de desarrollo chileno. Los datos muestran que, mientras que entre los años 1985 y 1990, el gasto fiscal en política educacional cae un 11%, entre los años 1990 y 2010, los recursos se quintuplicaron, según los estados presupuestarios del estado chileno (Arellano 2012).

En el caso específico de la política pública de educación superior en Chile, Brunner (2009) en su estudio sobre la creación, desarrollo y funcionamiento de los mercados en la educación superior aborda el caso chileno, e identifica en ese contexto doméstico, cuatro principales momentos en la historia del sector de política pública, los cuales son utilizados para guiar su análisis.

El primer momento es la reforma universitaria del año 1967 guiada por los estudiantes; el segundo la intervención de las universidades que tiene lugar el año 1973 con la llegada de la dictadura militar de Augusto Pinochet; el tercero es el inicio de la implantación el año 1981 de una política de mercado para la educación superior de la mano del mismo régimen; y finalmente, las transformaciones que han tenido lugar en el sector de políticas desde la vuelta a la democracia a inicios de los noventa (Brunner 2009), caracterizadas por un creciente énfasis de la educación superior en las agendas políticas, un aumento sostenido de las matriculas, prioridad en las partidas presupuestarias, y un avance significativo de las regulaciones en temas de calidad y equidad.

Distintos autores reconocen los objetivos de cobertura, equidad y calidad como las guías de los gobiernos de la vuelta a la democracia (Espinosa et al 2009; Arellano 2010; Rivera 2011), ahora bien, hay diferencia de opiniones en la priorización de estos objetivos, mientras Espinoza et al (2009) señala a la equidad y calidad como los ejes principales, Arellano (2010) identifica a la cobertura como la prioridad indiscutida. El mismo autor explica que en educación superior el

énfasis estuvo marcado fuertemente en la cobertura, sustentado principalmente en una lógica de financiamiento compartido entre el Estado y las familias de los estudiantes, ya que se privilegiaron las becas a arancel y créditos como instrumentos para absorber la creciente demanda por matrículas universitarias (Arellano 2010).

### **3.1.2. Democracia en Chile**

Para caracterizar el régimen democrático de Chile, una vez finalizado el periodo de la dictadura militar, se adopta la tesis de Garretón y Garretón (2010), sobre la conformación de una democracia incompleta en el caso chileno, debido a la herencia institucional del régimen militar y las tensiones que esto conlleva en el funcionamiento del sistema democrático durante los cuatro siguientes gobiernos de la concertación. Los autores se proponen contrastar el buen rendimiento que tiene el modelo chileno en los indicadores económicos y sociales internacionales (a excepción de la desigualdad), con su régimen democrático, que ellos definen como de una democracia incompleta, a partir del análisis de tres áreas principales en el contexto político chileno, la dimensión constitucional, la dimensión electoral y la democracia ciudadana.

Los autores explican que, observando la realidad chilena, estaríamos frente a gobiernos que han sido electos de manera legítima, y con vigencia de libertades públicas, es decir, lo que se podría llamar como una “situación” democrática ideal, pero difícilmente el régimen institucional heredado de la dictadura pasaría el test democrático, asegurando además que tampoco se trata de lo que O'Donnell (1994 – 1996) ha llamado una democracia de tipo delegativa (Garretón y Garretón 2010). Así Garretón y Garretón (2010) identifican una paradoja entre los buenos indicadores de crecimiento económico, la superación de la pobreza y su inserción en la economía global, y la condición incompleta de su régimen democrático y el desempeño de los gobiernos encargados de la transición.

La dimensión constitucional está marcada, porque una vez finalizado el gobierno militar, no se realizó un acto constituyente de manera concreta, a pesar de constituir una de las principales demandas de los movimientos sociales que permitieron la vuelta a la democracia; por consiguiente, no hay un real consenso sobre la legitimidad de la constitución vigente, debido a que su diseño fue realizado a puertas cerradas por parte de los altos funcionarios del gobierno

militar, es decir, que la constitución puede ser cuestionada por su origen, contenido y representatividad del pueblo chileno. Además, esta constitución tiene la peculiaridad de asegurar su inmutabilidad por medio de cinco enclaves principales, 1. La incorporación al Senado de miembros nominados al margen de elecciones populares; 2. La incorporación al Senado de los ex Presidentes de la República, sin distinción de si fueron o no elegidos democráticamente; 3. Altísimos quórum para modificar la Constitución Política; 4. Un sistema electoral minoritario binominal; 5. La calificación que la Constitución hace, para una gran cantidad de materias, entre leyes normales, leyes de quórum calificado y leyes orgánicas constitucionales (Garretón y Garretón 2010) . Los autores señalan que, si bien los dos primeros enclaves fueron derogados por la reforma a la constitución del 2005 bajo el presidente Lagos, y a lo cual se deben agregar las modificaciones al sistema binominal, los otros siguen en pleno vigor, provocando una fuerte distorsión de la voluntad popular en el Parlamento, por una parte, y una exclusión de los sectores ajenos a las dos fuerzas mayoritarias por la otra.

En la dimensión electoral, se destaca que el acceso al derecho a voto, la limpieza de los procedimientos, y las alternativas de que dispone el elector, han logrado importantes progresos tras las reformas posteriores al fin de la dictadura, y ubican a Chile en buena posición comparativa. Sin embargo, existen serios déficits democráticos en este campo, los cuales están representados por cinco puntos principales. En primer lugar, el sistema binominal heredado de la dictadura, que favorece el empate político entre la mayoría de gobierno y la minoría opositora, excluyendo otras opciones; en segundo lugar este empate político consagrado mediante el sistema binominal, se reproduce a otras instituciones, mediante la designación de sus autoridades por parte del Senado; en tercer lugar, los efectos del binominal sobre la dimensión constitucional y la dimensión de participación ciudadana; en cuarto lugar, las características de las leyes del financiamiento de las campañas y de acceso a los medios de comunicación que permanecen con posibilidad de secreto; y en quinto lugar, la restricción normativa y fáctica del cuerpo electoral, ya que no existía el derecho de los chilenos en el extranjero para votar, situación que ya ha cambiado durante las elecciones 2018, donde pudieron participar los chilenos desde el extranjero.

Finalmente, sobre la dimensión de los derechos ciudadanos, es decir sobre la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan sus derechos y puedan participar de los procesos de toma de decisiones, se

especifica que su estudio sólo puede realizarse en una estrecha relación con las dimensiones constitucional y electoral, revelando que la falta de compromisos por parte del Estado chileno con el respeto de los derechos humanos, ha sido determinante en el desarrollo de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, pero además en su desarrollo económico y social (Garretón y Garretón 2010). Sobre la existencia de derechos civiles, los autores reconocen avances significativos, pero igualmente se reconocen sus limitaciones.

Sobre los derechos políticos, los autores hacen referencia al antiguo sistema binominal y al nombramiento de autoridades por parte de otras autoridades como enclaves autoritarios en esa área; en la dimensión social y económica, se reconoce como la principal tensión, el hecho de que, bajo los gobiernos de la Concertación se han obtenido grandes logros, como la superación de la pobreza, pero la desigualdad persiste, siendo una de sus principales expresiones la distribución de ingresos; finalmente sobre la participación ciudadana, se reconoce una situación deficiente de mecanismos de participación efectivos (Garretón y Garretón 2010).

A modo de conclusión sobre el régimen democrático en Chile, se debe explicar que los autores seleccionados (Garretón y Garretón 2010), exponen una mirada crítica sobre el sistema democrático chileno, pero se debe señalar, como también ellos exponen, que el rendimiento del país en términos de indicadores macroeconómicos, su inserción a la economía global, y su lucha contra la pobreza son de los mejores en la región Latinoamericana, además para Guillermo O'Donnell (1994), el régimen democrático formado en Chile, en conjunto al de Uruguay, constituyen los dos casos donde se lograron consolidar instituciones político-democráticas fundamentales, que permitieron la estabilidad de su sistema político y la conformación de regímenes democráticos no delegativos.

### **3.2. Temporalidad del mecanismo causal**

La temporalidad seleccionada para la aplicación del mecanismo causal teórico inicia con el primer gobierno de Michelle Bachelet en el año 2006, ya que, es en ese periodo de gobierno, cuando se comienza a manifestar la problemática social de la educación en Chile, con una fuerte presencia de actividad por parte de organizaciones estudiantiles y movimientos sociales, demandando una mayor regulación y presencia del Estado en la política pública de educación en

todos sus niveles (Urrutía 2011). Lo anterior tuvo como resultado la promulgación de una nueva ley de educación, que viene a reemplazar a la Ley Orgánica Constitucional de Educación de 1990, esta es la Ley General de Educación del año 2009, y la anterior conformación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, por medio de la ley 20.129 del 2006.

Con la promulgación de la LGE del 2009, se confirman los objetivos de la política de educación superior orientados hacia la mercantilización, dando inicio a un proceso de políticas públicas sobre el cual se aplica el modelo de mecanismo causal teórico, para ligar esta adopción de objetivos de una política de cobertura, equidad y calidad en la educación superior, con un resultado específico de políticas, que es la mejora en la rendición de cuentas de la política de educación superior.

El periodo de tiempo considerado para la aplicación del mecanismo causal, finaliza en el año 2018, cuando termina el segundo periodo de gobierno de Michelle Bachelet y comienza el segundo gobierno de Sebastián Piñera, dando un periodo total de análisis de 12 años aproximadamente, desde el año 2006 hasta el año 2018, abarcando cuatro periodos de gobierno con la política pública de educación superior como una de las problemáticas sociales protagónicas del escenario socio-político.

El establecimiento de una temporalidad para el mecanismo causal es importante, ya que permite ubicarlo temporalmente en el proceso de cambio de la política pública, en este caso, el punto de inicio marca la llegada de un nuevo gobierno, y con ello, importantes modificaciones en la regulación del sector, incluida la adopción de una nueva ley general de educación el año 2009, la cual constituye una confirmación de los objetivos de políticas adoptados de cobertura, equidad y calidad en la educación superior, lo cual genera una serie de interacciones institucionales y actorales, que se acumulan principalmente durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, marcando como punto clave, el año 2011, donde se registra un peak actividad social en torno a la educación superior, desencadenando un proceso de cambio vertiginoso hasta la actualidad.

### 3.3. Definición de las hipótesis

Es necesario definir las hipótesis presentes en el mecanismo causal de manera clara, ya que estas representan la posibilidad de que cada una de las partes del mecanismo causal existe, de esa forma las hipótesis que afirman que cada parte del mecanismo está presente, se denominan hipótesis de investigación, y las hipótesis que refutan la presencia de cada parte del mecanismo se denominan hipótesis alternativas.

Se debe recordar, que la comprobación de las hipótesis, sobre la presencia de cada parte del mecanismo, permite dar un salto inferencial en el camino de concluir que el mecanismo hipotético existe en su totalidad, al comprobarse cada una de las hipótesis de investigación (Beach y Pedersen 2014).

En relación a lo anterior, se puede comentar que cada vez existe más acuerdo sobre la necesidad de establecer hipótesis alternativas en la utilización del método del seguimiento de procesos, más aún cuando se incluye la utilización de la lógica bayesiana para aumentar la claridad y rigurosidad de la aplicación de esta metodología (Bennett y Chekel 2015).

La hipótesis (h) = Son hipótesis de investigación sobre la presencia de cada parte del mecanismo en cuestión.

La hipótesis (~h) = Son hipótesis alternativas sobre la ausencia de cada parte del mecanismo en cuestión.

A continuación, se exponen las hipótesis de investigación e hipótesis alternativas, correspondientes al mecanismo causal que liga la puesta en agenda de los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la educación superior con el resultado de políticas de una mejora en la rendición de cuentas:

Tabla 3. Presentación de hipótesis e hipótesis alternas

Parte del mecanismo	(h)	(~h)
Detonante (T)	El gobierno busca conseguir cobertura, equidad y calidad educacional mediante su	El gobierno no busca los objetivos de políticas de cobertura, equidad y calidad educacional mediante su



	política de educación superior	política de educación superior.
1ra Entidad (A)	El gobierno confirma un modelo con orientación de mercado en el sector de política de educación superior	El gobierno cambia el modelo con orientación de mercado en la política pública de educación superior
2da Entidad (B)	la política educación superior se inserta en un estilo de políticas en redes que fomenta una mayor participación de actores no estatales.	La política de educación superior se inserta en un estilo de políticas distinto al de redes y no incluye actores no estatales.
3era Entidad (C)	El gobierno adopta un estilo de implementación en el que hace cumplir sus asociaciones con el sector privado e incluye demandas de actores no estatales.	El gobierno adopta un estilo de implementación en el que no se cumplen las asociaciones y no se incluyen demandas sociales.
Resultado (O)	La política de educación superior del gobierno produce un aumento en la rendición de cuentas públicas	La política de educación superior del gobierno no produce un aumento en la rendición de cuentas públicas

Fuente: Datos tomados de la propuesta de Fontaine, Narváez y Paz (2017)

### 3.4. Definición de confianza

Para realizar la formalización bayesiana se considera la utilización de pruebas de aro, ya que estas entregan una alta certeza y una baja exclusividad, lo cual deja abierta la posibilidad de que la hipótesis alternativa sea cierta. Por lo anterior, los valores seleccionados para la certeza y la exclusividad de las pruebas empíricas son los siguientes:

Alta certeza  $p(e/h) = 90$

Baja exclusividad  $p(e/\sim h) = 30$

Estos valores son asignados por el investigador en base al grado de certeza y exclusividad de las pruebas utilizadas y, por lo tanto, los valores no deben ser muy altos o muy bajos, ya que en los fenómenos estudiados por las ciencias sociales no es posible llegar a un 100% de certeza en una explicación. Es necesario explicar que, en caso de encontrarse una prueba negativa al momento

de realizar la formalización bayesiana, los grados de certeza y exclusividad se mantienen en los valores de 90% y 30% respectivamente, sin embargo, la confianza posterior obtenida en esa prueba negativa, será la confianza inicial de la siguiente prueba, disminuyendo la confianza final de la entidad en cuestión.

Sobre los valores asignados a la confianza previa en las pruebas, estos también son asignados por el investigador, y se pueden realizar de dos formas distintas según la literatura especializada, la primera es definir una confianza previa para cada una de las hipótesis de cada parte del mecanismo (Beach y Pedersen 2014), y la segunda es asignar una única confianza previa para todo el mecanismo y cada una de las hipótesis de sus partes, basado en el principio de indiferencia propuesto por Fairfield and Charman (2016), que establece que una postura conservadora, en la cual, antes de recolectar las evidencias se tienen las mismas expectativas de confirmar la presencia o ausencia de las hipótesis de las entidades del mecanismo causal, y de cada una de sus partes.

De esa manera, el grado inicial de confianza que se le asigna a la primera prueba ( $t_1$ ), de cada una de las entidades, será de un valor de  $p(h) = 50$

### **3.5. Presentación de evidencias**

A continuación, se procede a presentar las evidencias encontradas para cada hipótesis de cada parte del mecanismo causal, para llegar a establecer, por medio de la formalización bayesiana, el nivel de confianza final obtenido sobre la presencia de cada una de las entidades del mecanismo causal.

Para lo anterior, se presentará una tabla por cada entidad, que agrupa la hipótesis de la entidad, las observaciones esperadas, las evidencias encontradas, las fuentes de esas evidencias y finalmente los resultados de cada test; posteriormente, y una vez teniendo la claridad sobre los resultados de los test, se procede a presentar una segunda tabla por cada entidad con el proceso de formalización bayesiana.

### 3.5.1. Detonante (D):

Tabla 4. Tabla de evidencias para el Detonante (D)

Hipótesis	Observaciones esperadas (huellas digitales)	Evidencias encontradas	Fuentes de las evidencias	Resultado de las pruebas
El gobierno busca conseguir cobertura, equidad y calidad educacional mediante su política de educación superior	Referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional en programas de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos de la política educativa para periodo 2006-2010 /2014-2018</li> <li>- Objetivos de la política educativa periodo 2010 – 2014 / 2018</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de gobierno, Michelle Bachelet 2006 y 2015</li> <li>- Plan de gobierno Sebastián Piñera 2010 y 2018</li> </ul>	+
	referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional en la regulación del sector de la política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos presentes en Ley 20.129 (2006) / Ley 20.370 (2009)</li> <li>- Objetivos presentes en Ley 21.091 (2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 20.129 / Ley 20.370</li> <li>- Ley 21.091</li> </ul>	+
	Referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional en el modelo de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos presentes en Proyectos de presupuesto 2006-2009</li> <li>- Objetivos presentes en proyectos de presupuesto 2010-2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de presupuestos 2006-2009 DIPRES.</li> <li>- Proyectos de presupuestos 2010-2014 DIPRES.</li> </ul>	+
	Se espera encontrar referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad educacional realizados por el gobierno en el aparato estatal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Educación; Consejo Nacional de Educación; Comisión Nacional de Acreditación.</li> <li>- Subsecretaría Ed. Sup; Superintendencia de Ed. Su</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 20.129 / Ley 20.370 / Ley 18.956</li> <li>- Ley 21.091</li> </ul>	+

Fuente: Datos tomados de los siguientes documentos oficiales: Plan de gobierno Michelle Bachelet 2006 y 2015; Plan de gobierno Sebastián Piñera 2010 y 2018; Ley 20.129; Ley 20.370; Ley 21.091; Proyectos de presupuestos 2006-2009 DIPRES; Proyectos de presupuestos 2010-2014 DIPRES; Ley 18.956

### 3.5.1.1. Formalización bayesiana para las pruebas del detonante (D)

Tabla 5. Formalización bayesiana para (D)

Evidencias	E1	E2	E3	E4
P (h)	0,50	0,75	0,90	0,96
P(~h)	0,50	0,25	0,10	0,04
P(e h)	0,90	0,90	0,90	0,90
P(~e h)	0,10	0,10	0,10	0,10
P(e ~h)	0,30	0,30	0,30	0,30
P(~e ~h)	0,70	0,70	0,70	0,70
P(h e)	0,75	0,90	0,96	<b>0,99</b>
P(h ~e)	0,13	0,30	0,56	0,79
C1=P(h e)-pr(h)	0,25	0,15	0,06	0,02
Σ C1	0,25	0,40	0,46	<b>0,49</b>

Fuente: Valores formalización bayesiana de (D)

A partir de las evidencias encontradas, en los distintos instrumentos de políticas analizados por medio de la matriz NATO, para cada una de las pruebas del detonante en el mecanismo causal, se puede decir, que se comprueba la hipótesis, de que el gobierno busca conseguir cobertura, equidad y calidad educacional mediante su política de educación superior, incrementando su confianza inicial de 50% hasta un 99% por medio del proceso de formalización bayesiana.

### 3.5.1.2. Nodalidad

Sobre los recursos de información utilizados por los gobiernos de Bachelet y Piñera comprendidos en el mecanismo causal, y en relación a la existencia de referencias explícitas sobre los objetivos de educación superior de cobertura, calidad y equidad, se puede comentar que estos están presentes en los programas de gobierno de ambos presidentes, en ambos periodos de cada uno, como lo muestra la matriz de evidencias del detonante (T). Lo anterior se relaciona con el hecho que, desde la vuelta a la democracia, los gobiernos de la concertación buscaron revertir el deterioro que había experimentado el sector educación en la década de los 80s, y además pusieron énfasis en el desarrollo del capital humano como una de las vías hacia el Desarrollo (Arellano 2012), adoptando como objetivos de educación, en una primera instancia, a la cobertura para satisfacer el aumento en la demanda por educación superior, y en segundo lugar, a la equidad y calidad, los que fueron adoptados también por Bachelet en su primer gobierno, como

continuación de este legado (Programa Bachellet 2006-2010), y luego por Piñera, quien además le sumó mayor énfasis a otros objetivos como la autonomía de las instituciones, la competitividad y la innovación, acordes a su estilo más cercano a los principios de mercado (Programa Piñera 2011-2014).

Sobre el segundo programa de gobierno de Michelle Bachellet, se debe comentar, que estos objetivos políticos están presentes, pero dando la cobertura como un objetivo ya conseguido, y a la búsqueda de la equidad y la calidad como ejes principales, fortaleciendo al sector público y su labor como coordinador del sistema universitario, pero además resaltando a la gratuidad progresiva y el fin al lucro, como los grandes pasos a concretar, considerándolo como un cambio de paradigma para la política pública de educación superior (Programa Bachellet 2015-2018).

Finalmente, en el programa del recién asumido gobierno de Sebastian Piñera (2018-2022), están presentes los objetivos de cobertura, equidad y calidad, reconociendo logros conseguidos en estas áreas, pero también resaltando la búsqueda de otros principios como la autonomía de las instituciones, la libertad de elección, el pluralismo, la transparencia del sistema y la inclusión. Se mantiene la gratuidad como medio para conseguir la equidad y se complementa con otros mecanismos de financiamiento a la demanda (créditos y becas) (Programa Piñera 2018-2022).

### **3.5.1.3. Autoridad**

Los Instrumentos legales que componen la normativa de la política pública de educación chilena son diversos, y se complementan mutuamente dando lugar a un verdadero entramado legal, el cual está compuesto, en el caso específico del área de la educación superior, por las siguientes leyes: La Constitución política de la República (1980); La Ley 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990); La Ley 18.956 del Ministerio de la Educación Pública (1990); La Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006); La Ley 19.287 de normas sobre Fondos Solidarios de Créditos Universitarios (1994); La Ley 20.027 de Financiamiento de Estudios de Educación Superior (2005); La Ley 20.370 General de Educación (2009); y finalmente la reciente promulgación de la ley 21.091 sobre educación superior (2018), entre las más importantes, lo cual conformaba un panorama, hasta antes de la nueva ley de educación superior, de una normativa escasamente especializada en cumplir estándares de

calidad, sino más bien un cuerpo legal que sentaba las bases para la creación de un mercado universitario diverso, el cual era escasamente regulado, y que tenía a la cobertura y la equidad como principal apuesta hasta antes del primer gobierno de Bachelet cuando se hacen concretos los esfuerzos por conseguir calidad en base a la ley 20.129 que instauro el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

En relación a la presencia de los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la regulación de la política pública de educación superior, se puede comentar que estos están presentes en las leyes nombradas de manera literal y además por medio de distintos mecanismos que buscan su logro, en la Constitución política se encuentran representados en la libertad de enseñanza, que tiene un igual o mayor énfasis que el derecho a la educación, y apunta a la posibilidad de abrir y administrar establecimientos educacionales de todo nivel, lo cual es una clara apuesta a aumentar la cobertura por medio de abrir el sector a la participación de instituciones de carácter privado; en la ley 18.962 Orgánica de Enseñanza también están presentes reiteradamente a nivel de discurso, pero en términos concretos sus mecanismos consolidan la participación de privados en el sistema de educación superior chileno, y con esto la búsqueda de la cobertura por medio de la ampliación de la oferta; en la ley 18.956 del ministerio están presentes como objetivos institucionales la calidad, la equidad y el acceso en la educación a todo nivel; luego en las dos leyes sobre instrumentos de financiamiento, la cobertura y la equidad son los objetivos que resaltan en la selección de los instrumentos de financiamiento tanto de la oferta, como de la demanda, preferidos por los primeros gobiernos de la concertación. En relación a la calidad, no es sino hasta el año 2006, cuando se promulga la ley 20.129 de aseguramiento de la calidad de la educación superior, que se realiza el primer gran giro hacia la búsqueda de la calidad, configurando el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, compuesto por el Ministerio de Educación, por medio de la División de Educación Superior, por el Consejo Superior de Educación, hoy Consejo Nacional de Educación (en adelante CNED), y la Comisión Nacional de Acreditación (en adelante CNA); El cual surge del trabajo realizado, y la experiencia reunida en los años anteriores.

Posteriormente la ley 20.370 general de educación reconoce a la calidad y la equidad de manera textual, como los objetivos a alcanzar con respecto al modelo educativo diseñado, además los

incluye dentro de sus principios en el artículo 3, ahora bien, en cuanto a mecanismos concretos, esta no aborda en detalle la educación superior, a excepción de las labores del CNED de licenciamiento de universidades, para obtención de su autonomía y el control del desarrollo de los proyectos institucionales, todo lo demás se mantiene igual entre la Ley 20.129 del sistema de calidad y la Ley 18.962 (en adelante LOCE).

Finalmente la recién promulgada Ley 21.091 sobre educación superior, también incluye a los objetivos de cobertura, equidad y calidad como principios de manera textual, pero en primer lugar se resalta a la autonomía de las instituciones, luego calidad, cooperación, inclusión, y transparencia entre otros, sin embargo, en cuanto a los mecanismos, por medio de la reforma del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y la creación de la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior, se consolidan aún más los mecanismos para la búsqueda de la cobertura, la calidad, y la equidad, sumando además la autonomía, la transparencia, y la rendición de cuentas. La efectividad de estos mecanismos dependerá de la capacidad coordinación institucional y el proceso de implementación desarrollados por el Estado chileno.

#### **3.5.1.4. Tesoro**

Sobre los recursos de gobierno correspondiente a tesoro, se debe comenzar por describir cuales son los principales instrumentos de financiamiento considerados por la política pública de educación superior para su sistema universitario de carácter público y privado. Estos se dividen en los recursos que son traspasados directamente a las instituciones de educación superior (financiamiento de la oferta), y otros recursos que son asignados a los estudiantes (financiamiento de la demanda), que son conocidos como las ayudas estudiantiles.

Los recursos traspasados directamente a las universidades o el financiamiento a la oferta, se compone de los siguientes instrumentos de aporte fiscal para instituciones de educación superior:

- a) Aporte Fiscal Directo a las Instituciones de Educación Superior: Es un mecanismo de asignación directo y de libre disposición de las universidades, destinado a las instituciones que sean parte del Consejo de Rectores, el cual fue creado en el año 1981 por medio del

- DFL N°4. Este fondo es asignado sobre la base de dos componentes principales, el primero sobre la base de un criterio histórico, que define el 95% de los recursos, considerando el año anterior, y la distribución realizada el año 1988; y el segundo sobre la base de un set de indicadores de eficiencia según decreto 128 de 1991 del Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda. El monto total del aporte fiscal directo va a depender de la ley de presupuestos de cada año (Cáceres 2008; Ministerio de Hacienda 2010).
- b) Aporte Fiscal Indirecto a las Instituciones de Educación Superior: Es un mecanismo de asignación financiera, y de libre disposición, por el cual el Estado Chileno puede transferir recursos a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica reconocidos oficialmente, el cual está basado en la capacidad de las instituciones de educación superior para captar a los alumnos que obtengan los 27.500 mejores puntajes de la prueba de admisión, PSU, promediando las pruebas de matemáticas, y de lenguaje y comunicación. El objetivo de este fondo es promover la calidad por medio de la competencia entre instituciones de educación superior. El monto total del aporte fiscal indirecto va a depender de la ley de presupuestos de cada año y de la distribución de esos 27.500 mejores puntajes PSU (Cáceres 2008; Ministerio de Hacienda 2010).
- c) Fondos para el Fortalecimiento Institucional: Corresponden a fondos que asignan recursos a las instituciones de educación superior por medio de distintas líneas de concursos fundados en el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas; el Fondo de Desarrollo Institucional, y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (en adelante MECESUP). El fondo de desarrollo institucional comprende dos líneas de acción, una de emprendimiento estudiantil, y la otra de modernización de procesos y gestión; por su parte el MECESUP, ya está en su tercera fase de ejecución, desde la firma del contrato en 1998 del estado chileno con el BIRF del Banco Mundial, el cual tiene como función proveer de los incentivos necesarios para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de las instituciones, y además contribuir al desarrollo del capital humano (Cáceres 2008; Ministerio de Hacienda 2010).
- d) Fondos para Investigación: Corresponden a asignaciones presupuestarias que pretenden fomentar el desarrollo de la investigación en las instituciones de educación superior, pero



no solamente las IES pueden postular, estos están compuestos por dos instrumentos principales, En Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) y el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF). Estos no son los únicos fondos para incentivar la investigación. (Cáceres 2008; Ministerio de Hacienda 2010).

- e) Otros aportes a instituciones: Corresponde a asignaciones fiscales a la educación superior que son producto de programas o convenios especiales con universidades.

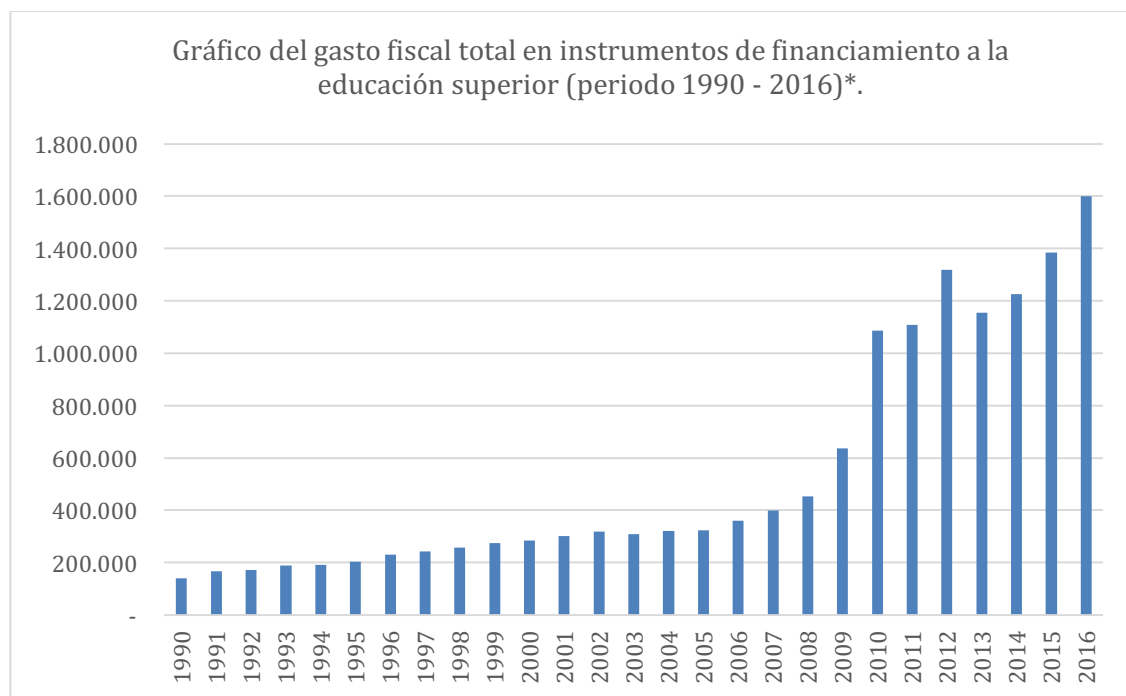
Los recursos fiscales asignados a los estudiantes, es decir el financiamiento de la demanda, se componen de los siguientes instrumentos de aporte fiscal a la educación superior:

- a) Becas de Arancel Para Estudiantes de Educación Superior: Corresponde a becas destinadas en su mayoría a los alumnos de buen rendimiento de los dos primeros quintiles de ingreso Socioeconómico, además de ser destinadas para grupos específicos como víctimas de delitos de lesa humanidad, o hijos de profesores, entre otras (Ministerio de Hacienda 2010).
- b) Créditos para Estudiantes de Educación superior: Corresponde a créditos que fueron creados para complementar las ayudas de los alumnos que recibieron beca, y también para aquellos que no cuentan con una. Estos pueden ser de dos tipos, el primero es el Fondo Solidario de Crédito Universitario y el segundo es el Crédito con Aval del Estado. El primero sujeto a restricciones socioeconómicas, y el segundo sin restricciones de ese tipo (Ministerio de Hacienda 2010).
- c) Ayudas Estudiantiles de JUNAEB: Corresponde a las ayudas estudiantiles entregadas por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, distintas a las becas de arancel. Estos consisten en ayudas directas a los alumnos de mayor vulnerabilidad social (Ministerio de Hacienda 2010).

Finalmente, en las partidas presupuestarias de las leyes de presupuestos figuran partidas de menor tamaño dirigidas para gastos operativos, para el Consejo de Rectores, y para el CNED (incluye CNA).

Sobre la prueba realizada, se esperaba encontrar huellas o referencias explícitas sobre los objetivos de cobertura, equidad y calidad de la educación superior en los planes de desarrollo de los gobiernos comprendidos en la temporalidad del mecanismo causal, para lo cual se identificó a los distintos instrumentos de financiamiento, unos destinados a conseguir la cobertura y equidad como las becas de arancel, los créditos y las ayudas estudiantiles, y otro destinados a conseguir la calidad como los aportes fiscales directos e indirectos, los fondos de desarrollo institucional y los fondos para investigación, además se buscó en los proyectos de presupuestos anuales de los gobiernos considerados, de manera de constatar la búsqueda de los objetivos. De lo cual se pudo verificar la presencia de estos objetivos de cobertura, equidad y calidad de la educación superior en los modelos de desarrollo, figurando textualmente en las prioridades presupuestarias y en los proyectos de presupuestos dentro de las temáticas centrales, y registrando además un incremento sostenido del aporte fiscal para el Ministerio de Educación en el área de la educación superior entre los años 1990 y 2016 según datos actualizados del compendio histórico del MINEDUC.

Figura 1. Gráfico gasto fiscal en instrumentos de financiamiento (1990 – 2016)



Fuente: MINEDUC – SIES

\**Moneda Nacional - Millones de pesos (pesos prom. 2016) - Monto devengado.* Los datos incluyen aportes basales, fondos concursables y ayudas estudiantiles del periodo, en 2016 se incluye el primer año de gratuidad en el grupo de ayudas estudiantiles.

Al analizar los datos, y observar el gráfico presentado, se puede evidenciar que el área de la educación superior ha incrementado su financiamiento considerablemente durante las últimas décadas, lo cual demuestra un aumento en su priorización como política pública y una fuerte presencia en la agenda desde la vuelta a la democracia, marcada por la búsqueda de los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la educación superior. Esto se intensifica desde el año 2006, con el inicio de las movilizaciones estudiantiles, que marcaron como punto crítico el año 2011 durante el inicio del primer gobierno de Sebastián Piñera, cuando el consenso sobre la necesidad de realizar cambios principalmente frente a las modalidades de financiamiento y acreditación de las universidades comenzaba a tomar forma.

Este consenso frente a las necesidades de cambio, resulta producto del intenso debate sobre el área de la educación superior en Chile, pero además, como se explica en la caracterización de Chile dentro del panorama de educación superior iberoamericana 2016 (Informe CINDA 2016), esto marca una tendencia de aumento sostenida en cuanto al rol del Estado dentro del sistema de educación superior, lo que se expresa, en términos del porcentaje de los aportes fiscales al financiamiento, y también, frente a ejercer una mayor regulación con los procesos de licenciamiento y acreditación de las IES.

Finalmente destacar que el financiamiento llega a su punto más alto durante el año 2016, con la puesta en marcha de la gratuidad en el segundo gobierno de Bachelet, y con la promulgación de la nueva Ley sobre educación superior este 2018, que formaliza este instrumento de financiamiento, y mandata la creación de nuevas instituciones para el gobierno de la educación superior, manteniendo la tendencia comentada de aumento de financiamiento fiscal y mayores regulaciones de lo que en principio fue un mercado de educación superior escasamente regulado en sus inicios durante la década de los 80s.

### **3.5.1.5. Organización**

Sobre los recursos de organización del gobierno, se espera encontrar huellas o referencias explícitas a los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la educación superior en el aparato fiscal, es decir en forma de instituciones públicas formadas, o destinadas a la búsqueda de tales objetivos.

Como se puede observar en la matriz de evidencias correspondiente al detonante (T), existen distintas entidades de gobierno destinadas a la búsqueda de los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la educación superior, a continuación, se describen las funciones de los principales instrumentos de organización:

Ministerio de Educación: Es el órgano rector del Estado encargado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y de velar por el cumplimiento de los derechos de todos los estudiantes, tanto de instituciones públicas como privadas.

La misión del Ministerio de Educación es asegurar un sistema educativo *inclusivo y de calidad* que contribuya a la formación integral y permanente de las personas y al desarrollo del país, mediante la formulación e implementación de políticas, normas y regulación, desde la educación parvularia hasta la educación superior.

Por ley (18.956) el ministerio busca la consecución de estos objetivos educacionales, pero además porque la División de Educación Superior del MINEDUC ha estado relacionada al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior encargado desde el año 2006 del proceso de reconocimiento, licenciamiento y la acreditación de las instituciones en conjunto al CNED y la CNA.

Conforme a las modificaciones realizadas por la Nueva ley 21.091 sobre educación superior, las funciones específicas sobre educación superior del MINEDUC, pasarán a ser funciones de la nueva Subsecretaría de Educación Superior, bajo el mando del Subsecretario de Educación Superior, sus principales funciones son:

- Proponer políticas públicas para la Educación superior.
- Promover el acceso, la inclusión, la titulación oportuna y la permanencia de los estudiantes.
- Proponer la asignación de recursos financieros.
- Administra el otorgamiento o revocación del reconocimiento de las IES.
- Administra el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.
- Ser una instancia que genera y coordina el diálogo entre las IES; y entre las IES y los gobiernos regionales.

Consejo Nacional de Educación: El Consejo Nacional de Educación (CNED), es un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Se constituyó en abril de 2012, según la conformación establecida por la Ley General de Educación N°20.370, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado con las normas de la LOCE fue fijado por el DFL N°2 del 2009 del Ministerio de Educación. Como sucesor legal del Consejo Superior de Educación, heredó sus atribuciones y asumió otras en el ámbito escolar. Su misión es cautelar y promover la calidad de la educación en todos sus niveles en el marco de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación escolar y superior.

En términos concretos sus principales funciones para la educación superior son, el licenciamiento de las nuevas instituciones, constituir la instancia de apelación de las decisiones de acreditación de la CNA y de sus posibles sanciones, solicitar la revocación del reconocimiento oficial de las IES en licenciamiento y administra su cierre, y concurre con su acuerdo y apoyo al cierre de IES autónomas propuesto por MINEDUC (Memoria CNED).

Comisión Nacional de Acreditación: Es un organismo que busca el desarrollo de la calidad de educación superior chilena, a través de la certificación pública de los procesos y resultados de acreditación de instituciones de educación superior y sus programas. Sus principales funciones son:

- La acreditación institucional de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos.
- El pronunciamiento sobre la acreditación de los programas de postgrado de las universidades autónomas.
- El pronunciamiento sobre la acreditación de los programas de pregrado de las instituciones autónomas.
- El manejo de información pública que contengan las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación y autorización a su cargo.
- Respuestas a los requerimientos efectuados por el Ministerio de Educación.
- El desarrollo de toda otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Producto de las modificaciones al Sistema de aseguramiento de la calidad, en la nueva Ley 21.091 sobre educación superior, se le agregan los siguientes puntos:

- Administrar el proceso de acreditación integral y obligatorio, considerando los criterios, las nuevas dimensiones de acreditación, la misión, y los planes de desarrollo institucional.
- Elaborar y establecer los criterios y estándares de calidad para la acreditación.
- Proveer de información pública al sistema nacional de información sobre educación superior administrado por la nueva Subsecretaría de Educación Superior.
- Dictar normas.
- Solicitar información a las instituciones de educación superior (en adelante IES) sobre los avances en los planes de mejora y sobre el desarrollo de la misión y plan de desarrollo institucional.
- aplicar sanciones a las instituciones que no cumplan con la regulación del proceso de acreditación.

Finalmente, además de los instrumentos de organización ya nombrados, la nueva ley 21.091 sobre educación superior, crea la siguiente entidad para fines principalmente de control, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Superintendencia de Educación Superior: Es un organismo que tiene por objeto fiscalizar y supervigilar el cumplimiento legal y reglamentario de las instituciones de educación superior, y además fiscaliza que éstas destinen sus recursos a los fines que les son propios de acuerdo a la ley y estatutos. Considera la figura de un Superintendente, el cual es nombrado por el presidente de la república y es el encargado de desarrollar las funciones asociadas a la superintendencia.

Las principales funciones de la Superintendencia son:

- Fiscalizar el cumplimiento de las normas por parte de las IES y sus funcionarios.
- Fiscalizar el mantenimiento de los requisitos de reconocimiento por las IES.
- Conocer los estados financieros de las IES y realizar recomendaciones.
- Fiscalizar el destino de los recursos financieros (fiscalizar el lucro).

- Fiscalizar cumplimiento de términos y condiciones comprometidos por las IES a estudiantes.
- Ordenar y realizar auditorías.
- Requerir información a las IES, incluyendo la información bajo secreto bancario.
- Citar a declarar.
- Atender consultas.
- Investigar y resolver denuncias.
- Formular cargos, adoptar medidas y resolver procesos.
- Imponer sanciones por ley.
- Aplicar e interpretar preceptos y vigilar su cumplimiento.
- Remitir antecedentes a la CNA sobre acreditación. (trabajo institucional coordinado)
- Administrar información correspondiente a sus funciones y remitir al sistema nacional de información de educación superior.
- Asesorar al Ministro de Educación.

En resumen, antes de la nueva ley sobre educación superior, se podían encontrar tres principales instituciones públicas encargadas de buscar los objetivos de cobertura, equidad y calidad en la educación, el MINEDUC por medio de su división de educación superior, el CNED, y la CNA. Actualmente las funciones del MINEDUC, están en proceso de ser asumidas por la nueva Subsecretaría de Educación Superior, el CNED mantiene sus funciones relativas al licenciamiento y seguimiento de planes de desarrollo de las instituciones, La CNA incrementó sus funciones y atribuciones, y se crea la nueva Superintendencia con labores principalmente fiscalizadoras, de sanción, de transparencia y rendición de cuentas.

### 3.5.2. Primera Entidad, formulación de la política (A)

Tabla 6. Tabla de evidencias para primera entidad (A)

Hipótesis	Observaciones esperadas (huellas digitales)	Evidencias encontradas	Fuentes de las evidencias	Resultado de las pruebas
El gobierno confirma un	Se espera encontrar una	- Referencias de instrumentos de	- Discursos de Cuenta	+

modelo con orientación de mercado en del sector de política de educación superior	planificación del área de políticas, orientada hacia la participación de privados, el financiamient o compartido y la inclusión de procedimient os empresariales	mercado en cuentas públicas.  - Referencias de atributos de mercado en programas de gobierno Bachelet y Piñera	pública 2011-2014. / 2015-2017  - Programas de gobierno Bachelet 2014-2018 Piñera 2018-2022	+
	Se esperan encontrar una regulación del área de políticas, orientadas al fomento de la participación de privados, el financiamient o compartido y la inclusión de procedimient os empresariales	- Regulaciones orientadas hacia los atributos de mercantilización  - Regulaciones orientadas hacia los atributos de mercantilización	- Constitución política / Ley 18.962 Ley 20.129 / Ley 20.370 / Ley 20.027 / Ley 19.287  - Ley 21.091	+  +
	Se esperan encontrar el presupuesto del área de políticas, destinados a financiar iniciativas privadas, a financiar la	- AFD / AFI / Fondos de Fortalecimiento institucional /	- Leyes de presupuestos 2007-2016 presentes en partidas del MINEDUC	+





### 3.5.2.1 Formalización bayesiana para las pruebas de la entidad (A)

Tabla 7. Formalización bayesiana para (A)

Evidencias	Ea1	Ea2	Ea3	Ea4
P (h)	0,50	0,75	0,90	0,96
P(~h)	0,50	0,25	0,10	0,04
P(e   h)	0,90	0,90	0,90	0,90
P(~e   h)	0,10	0,10	0,10	0,10
P(e   ~h)	0,30	0,30	0,30	0,30
P(~e   ~h)	0,70	0,70	0,70	0,70
P(h   e)	0,75	0,90	0,96	<b>0,99</b>
P(h   ~e)	0,13	0,30	0,56	0,79
C1=P(h   e)-pr(h)	0,25	0,15	0,06	0,02
Σ C1	0,25	0,40	0,46	<b>0,49</b>

Fuente: valores formalización bayesiana de (A)

A partir de las evidencias encontradas, en los distintos instrumentos de políticas analizados por medio de la matriz NATO, para cada una de las pruebas de la entidad (A) en el mecanismo causal, se puede decir, que se comprueba la hipótesis, de que el gobierno confirma un modelo con orientación de mercado en del sector de política de educación superior, incrementando su confianza inicial de 50% hasta un 99% por medio del proceso de formalización bayesiana.

### 3.5.2.2. Nodalidad

Sobre los recursos de información utilizados por los gobiernos incluidos temporalmente en el mecanismo causal, en relación a la presencia de los atributos de una política pública de educación superior mercantilizada, es decir, a la existencia de huellas o evidencias sobre la participación de privados en el sector; el financiamiento compartido, y la utilización de técnicas empresariales en la gestión de las universidades, se puede comentar, que estos atributos se encuentran presentes, en los siguientes instrumentos de nodalidad:

- a) Los discursos de cuenta pública del periodo 2011-2014 y 2014-2018:

En los discursos de cuenta pública del periodo de Piñera (2011-2014): Se pueden encontrar claramente referencias explícitas de los atributos de una política mercantilizada como parte de su planificación para el sector de políticas, se reconoce la participación de privados como una de las

ventajas del sistema de educación superior y se promueven los valores de autonomía de las instituciones, eficiencia, competencia, innovación, equidad y calidad; sobre los instrumentos de financiamiento, se propone fortalecerlo a partir de mejorar los mecanismos de asignación, y de reprogramar a los deudores de los créditos universitarios, finalmente, sobre la utilización de técnicas empresariales, existen reiteradas referencias a la necesidad de una institucionalidad más flexible, y con mayores atribuciones para permitir su competitividad en el mercado y la mejora de su gestión.

En los discursos de cuenta pública del periodo de Bachelet (2014-2018): Se pueden encontrar referencias explícitas al atributo de la participación de privados, apuntando a aumentar las regulaciones del sistema universitario, y también existen referencias a la utilización de técnicas empresariales en cuenta a continuar con la utilización de fondos por desempeño, como forma de potenciar a las IES, pero en el atributo de los instrumentos de financiamiento compartido, estos no se nombran explícitamente, y en cambio se le da mayor énfasis a la gratuidad como el instrumento nuevo y principal sobre el financiamiento a la demanda.

b) Los programas de gobierno 2006-2018:

Programa del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010): Se pueden encontrar referencias explícitas a los atributos de una política mercantilizada, al reconocer la participación de privados como componente del sistema de educación universitaria, al nombrar a los instrumentos de financiamiento compartido en base a “becas, créditos, garantías públicas y subsidios al ahorro de las familias”, y finalmente se hace referencia a la inclusión de técnicas empresariales, al considerar los fondos de financiamiento sujetos a desempeño de las IES, basados en calidad, eficiencia y rendimiento.

Programa de gobierno del primer gobierno de Piñera (2011-2014), se pueden encontrar referencias explícitas a los atributos de una política con orientación de mercado, al reconocer la participación de privados como una parte central del sistema de educación universitaria, y al considerar a la diversidad de las instituciones como una de las principales virtudes del sistema chileno, de igual forma se reconoce y potencia la utilización de los instrumentos de financiamiento compartido, queriendo hacerlo más equitativo, y finalmente se encuentran

presentes las técnicas empresariales con el proyecto MECESUP y el compromiso de establecer nuevos fondos sujetos a indicadores de desempeño y eficiencia.

Programa de segundo gobierno Bachelet (2014-2018), Se pueden encontrar referencias explícitas a los atributos de una política mercantilizada, al reconocer la participación de privados y considerar la necesidad de regular y fortalecer la institucionalidad, para mejorar el sistema de educación superior, pero además en fiscalizar el buen servicio de los privados, así mismo se consideran instrumentos de financiamiento compartido como parte de la planificación, pero dando mayor énfasis al inicio de la gratuidad como un cambio en esta área, y avanzando en fortalecer este tipo de garantías estatales, y finalmente sobre la utilización de técnicas empresariales, se puede considerar que están presentes, pero de manera muy discreta en cuanto a medir el desempeño de las instituciones.

### **3.5.2.3. Autoridad**

Sobre la utilización de los recursos legales de gobierno, y la existencia de huellas o referencias sobre los atributos de una política mercantilizada, en cuanto a permitir la participación de privados en el área de políticas, a la utilización de instrumentos de financiamiento compartido, y en la utilización de técnicas empresariales para la gestión de las universidades, se puede comentar, que al revisar la regulación comprendida en la temporalidad del mecanismo, se puede confirmar su presencia, dando forma a un cuasi mercado de la educación universitaria, donde tanto las IES públicas como privadas compiten por la obtención de fondos de financiamiento, considerando instrumentos de financiamiento compartido, y además la utilización de técnicas del mundo empresarial para la gestión del sistema. A continuación, se presenta un análisis de las principales regulaciones en busca de los atributos:

Para comenzar, se debe considerar la Constitución política de Chile (1980) que en lo relativo a la educación en su apartado de derechos y deberes, comprende dos elementos principales, el derecho a la educación, y la libertad de enseñanza, de los cuales, el segundo hace referencia clara a la libertad de los ciudadanos de fundar, administrar y desarrollar establecimientos educacionales y un proyecto educativo, sentando bases constitucionales para establecer un sistema mixto de educación desde 1980, y su origen puntual se puede fijar en el mismo año, por

el Decreto con Fuerza de Ley N°1 del 30 de diciembre, que redefine el concepto y funciones de la universidad, y abre la posibilidad a que estas puedan ser fundadas como personas de derecho privado sin fines de lucro.

En lo que respecta a la LOCE (Ley 18.962), se puede decir que es la ley que sienta las bases de la regulación estatal para las universidades privadas, ya que, por medio de la creación del entonces Consejo Superior de Educación, se daba paso a una nueva etapa en la que el proceso de licenciamiento y posterior entrega de autonomía a las nuevas universidades se realizaría por una institución especializada.

Con respecto a la Ley 18.956 del MINEDUC, esta comprende que el ministerio en su calidad de órgano rector del sistema educacional chileno, y además como parte de sus funciones debe reconocer oficialmente a las IES, permitiendo el reconocimiento de las nuevas universidades privadas, pero además indica que este debe coordinar los organismos que componen el sistema de educación, para alcanzar una gestión eficaz y eficiente.

Por su parte la Ley 19.287 sobre fondos de créditos universitarios, modifica su anterior versión (Ley 18.591), en busca de mejorar el sistema de créditos, en conjunto a la Ley 20.027 que permite contar con una garantía estatal, ambas regulaciones apuntan a perfeccionar los instrumentos de financiamiento dirigidos hacia la demanda, mejorando en acceso, pero sin dejar de traspasar el gasto a los estudiantes y sus familias.

La Ley 20.129 de Aseguramiento de la calidad de la educación superior, llegó a aumentar las regulaciones impuestas por la LOCE, y a reparar algunos de sus problemas de regulación, en cuanto al seguimiento de los proyectos institucionales, una vez conseguida la autonomía, para lo cual se compone el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, con la creación de la Comisión Nacional de Acreditación, para las funciones de reconocer a las agencias acreditadoras, acreditar a las IES, acreditar a las carreras, administrar un sistema de información pública, y establecer algunas sanciones en la materia, constituyendo un importante instrumento en la coordinación de la política de educación superior al regular el mercado universitario y establecer estándares de calidad.

La LGE 20.370 también se puede considerar como un instrumento de autoridad que apunta hacia una política con orientación de mercado, al reformar al Consejo Superior de Educación y transformarlo en el CNED, manteniendo sus funciones de licenciamiento, entrega de autonomía y seguimiento de proyectos.

Finalmente la nueva Ley 21.091 sobre educación superior, mantiene la participación de privados, pero refuerza las regulaciones con la llegada de la Superintendencia de Educación Superior, y el licenciamiento y acreditación obligatorias en el caso de las instituciones, y de algunas carreras de salud y pedagogía; además se mantienen los financiamientos en base a indicadores de desempeño como parte de la utilización de técnicas empresariales, pero se debe decir, que con la llegada de la gratuidad como forma de financiamiento a la demanda, se le da un duro golpe al modelo de financiamiento mayormente compuesto por fuentes privadas que se venía promoviendo desde la década de los 80s, el cual ha sido uno de los principales puntos de disputa en el debate público por la educación superior chilena.

Con esto se confirma la presencia de los atributos de una política con orientación de mercado en los instrumentos de autoridad que componen la normativa de la política pública de educación superior en Chile, dentro de la temporalidad considerada (2006-2018).

#### **3.5.2.4. Tesoro**

Sobre los instrumentos de financiamiento que constituyen evidencias de la presencia de una política de educación superior con orientación de mercado, una vez introducidos y descritos los principales instrumentos de financiamiento a la educación superior que componen la política pública de educación en el análisis del tesoro del detonante (T), se procederá a identificarlos en función de su relación con los atributos seleccionados en el proceso de operacionalización de la primera entidad (A) del mecanismo causal, es decir, los atributos de la participación de privados, de la utilización de instrumentos de financiamiento compartido (fuentes fiscales y privadas), y de la utilización de técnicas empresariales en la gestión de las IES.

De los fondos destinados a las IES, es decir del financiamiento a la oferta, el instrumento de aporte fiscal directo, es el que está dirigido en menor medida hacia las universidades privadas, ya

que constituye una asignación fiscal directa a universidades asignado por criterios en su mayoría históricos, sin embargo, considera un 5% que está sujeto a indicadores de desempeño, lo cual es propio de las técnicas empresariales.

Por su parte, el aporte fiscal indirecto (AFI), es también una asignación fiscal, pero abierto a cualquier tipo de institución de educación superior, fomentando la participación de privados, y además a la capacidad de las universidades para captar los mejores puntajes de la prueba de admisión, fomentando de esta forma la competencia por financiamiento entre universidades, práctica propia del sector empresarial y la nueva gestión pública (NPM).

Los fondos para el fortalecimiento institucional, a diferencia del AFI, no están abiertos para todas las universidades públicas y privadas, sino sólo para las universidades que pertenecen al Consejo de Rectores, pero estos fondos, son en su mayoría sujetos a concursos, tanto el fondo de desarrollo institucional como el MECESUP, consideran indicadores de desempeño para ser asignados.

Finalmente, para cerrar el lado de los financiamientos a la oferta, los fondos para la investigación, tanto FONDECYT como FONDEF, son abiertos y sin distinción institucional, asignados por criterios de evaluación y áreas de interés.

Por el lado de los instrumentos de financiamiento dirigidos a la demanda, se puede decir que las becas de arancel, a pesar de no ser dirigidas en su totalidad para todas las IES, constituyen instrumentos que van en línea con una lógica de financiamiento proveniente de fuentes fiscales y privadas, ya que, no siempre cubren la totalidad de los gastos universitarios, teniendo que ser complementadas por otros instrumentos como créditos universitarios o aportes de las familias, constituyendo un instrumento que apunta a la equidad en el acceso, pero bajo un contexto de mercantilización.

En el caso de los créditos universitarios, tanto los del fondo solidario de crédito universitario (Ley 19.287), como los de créditos con aval del Estado (Ley 20.027) constituyen instrumentos de financiamiento compartido, y han sido los instrumentos relacionados más directamente con el

alto endeudamiento de las familias, al ser instrumentos que apuntan a la equidad y la cobertura, pero manteniendo el traspaso de los altos costos de educación hacia los estudiantes y sus familias, lógica propia de una política pública de educación superior mercantilizada.

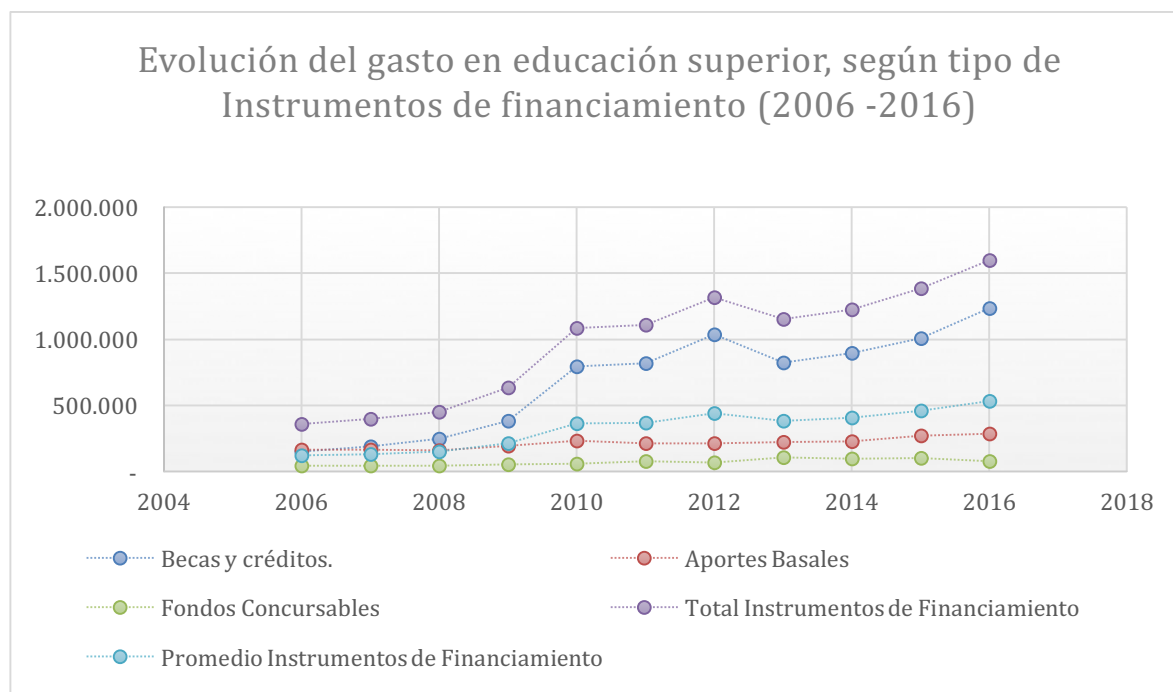
Las ayudas estudiantiles entregadas por JUNAEB, consisten en asignaciones entregadas a los estudiantes, para complementar en la mantención de los estudiantes, constituyendo instrumentos muy necesarios, los cuales pueden ser considerados bajo la lógica de financiamiento compartido, al necesitar de otro tipo de financiamiento para financiar arancel y matrículas. Finalmente, desde 2016, ha comenzado a operar la modalidad de la gratuidad para los alumnos de los sectores más vulnerables, constituyendo un giro en cuanto a los instrumentos de financiamiento para la educación superior chilena, sin embargo, reconoce la diversidad de instituciones y está sujeto a diversos requisitos relacionados a la acreditación de las instituciones, por lo cual se complementa con la composición público-privada del sistema de educación superior chileno.

Con lo anterior, se está en condiciones de confirmar que los instrumentos de tesoro que componen la política pública de educación superior apuntan a la formulación de una política con orientación de mercado, al incluir participación de privados, financiamiento compartido y utilización de técnicas empresariales, pero además se debe reconocer el cambio en la selección de instrumentos de financiamiento expresado por la promulgación de la nueva ley de educación y la puesta en marcha de la gratuidad.

Además de reconocer el tipo de instrumentos de financiamiento de la educación superior según su naturaleza y definición, a continuación, se presenta un gráfico que muestra la tendencia del gasto fiscal en instrumentos de financiamiento a la oferta y demanda, divididos según tipo de instrumento, con el propósito de demostrar cuales instrumentos han sido privilegiados en el tiempo.



Figura 2. Gráfico de evolución del gasto fiscal según tipo de instrumento de financiamiento



Fuente: MINEDUC – SIES

\*Moneda Nacional - Millones de pesos (pesos prom. 2016) - Monto devengado

Al observar el gráfico, se puede constatar que los instrumentos privilegiados durante los gobiernos considerados en la temporalidad del mecanismo causal, fueron las becas y créditos, es decir el financiamiento a la demanda, los que parten en un nivel de gasto similar a los aportes basales, que pueden ser considerados como los instrumentos de financiamiento de lógica más pública entre la gama de instrumentos de la política chilena, pero a partir del año 2008 se disparan en una tendencia ascendente, hasta alcanzar los 1.036.006 (millones de pesos) en gasto, el año 2012 durante el primer gobierno de Piñera, para luego registrar una baja de un 20% para el año 2013, y nuevamente subir entre los años 2014 y 2016, marcando su punto más alto, con 1.235.010 (millones de pesos), manteniendo su tendencia de privilegiar los instrumentos destinados a la demanda, y al incluir los gastos del primer año de gratuidad en el segundo gobierno de Bachelet. Sobre los otros tipos de instrumentos de financiamiento, se puede decir que estos no han variado considerablemente su gasto promedio entre los años 2006 y 2016.

### **3.5.2.5. Organización**

Sobre los recursos de organización de la política pública de educación superior, se esperaba encontrar huellas o evidencias sobre la existencia de instituciones estatales orientadas a los atributos de una política mercantilizada, encontrando las siguientes entidades relacionadas en sus funciones.

**MINEDUC (Subsecretaría de Educación Superior):** Esta institución está relacionada, en la medida en que tiene la función de coordinar a todos los organismos que participan del sistema de educación superior, permitiendo de esta forma la participación de los privados por medio de los procesos de reconocimiento, licenciamiento, y acreditación de las IES, disponiendo de los instrumentos de financiamiento compartido, y los programas de asignación de fondos por indicadores de desempeño.

**Consejo Nacional de Educación (CNED):** Esta institución está estrechamente relacionada, ya que, es por medio de su creación en la LOCE, que el sistema de licenciamiento y autonomía de las universidades privadas se especializa, además actualmente sus funciones siguen relacionadas a la regulación del sector privado, encargándose según la LGE del 2009, a las labores de licenciamiento, entrega de autonomía y seguimiento de los proyectos de desarrollo institucional de las IES.

**Comisión Nacional de acreditación (CNA):** Esta institución, al igual que el CNED, está estrechamente relacionada a los atributos de una política con orientación de mercado de la educación superior, porque constituye la instancia que tiene entre sus funciones regular el proceso de acreditación de instituciones y carreras universitarias, permitiendo su funcionamiento bajo estándares de calidad, los que subieron considerablemente según la nueva Ley sobre educación superior 21.091.

**Comisión Ingreso (Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores):** es un servicio público autónomo del Estado de carácter descentralizado, creado en 2005 por la misma Ley 20.027, que dio impulso al Crédito con Garantía Estatal como alternativa de ayuda estudiantil. Goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, y se relaciona con el presidente de

la república a través del Ministerio de Educación. La comisión la integra un cuerpo colegiado de siete directivos, cuatro representantes del Estado y tres representantes de las instituciones de educación superior. Se relaciona directamente con los atributos de la política con orientación de mercado, al ser la comisión encargada de administrar el sistema de asignación de créditos universitarios.

### 3.5.3. Segunda Entidad (B) / Coordinación institucional

Tabla 8. Evidencias encontradas para la segunda entidad (B)

Hipótesis	Observaciones esperadas (huellas digitales)	Evidencias encontradas	Fuentes de las evidencias	Resultado de las pruebas
la política educativa se inserta en un estilo de políticas en redes que fomenta una mayor participación de actores no estatales.	Se esperan encontrar cambios en la coordinación intersectorial de la planificación orientados hacia la mercantilización, a la gerencia pública, y a la eficiencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación sobre educación orientada con los atributos de un estilo de políticas en redes.</li> <li>- Planificación sobre educación orientada a los atributos de un estilo de políticas en redes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discursos de cuentas públicas 2006-2011 /2011-2014</li> <li>- Discurso de cuentas públicas 2016 y 2017. / Programa de gobierno 2018-2022</li> </ul>	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">+</p>
	Se esperan encontrar cambios en la coordinación intersectorial de la regulación, orientados a una regulación nacional acorde a la mercantilización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación intersectorial de la regulación acorde a un estilo de políticas en redes.</li> <li>- Coordinación intersectorial de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes de Modernización y Gestión del Estado 2006-2010 leyes 20.205 / 20.212 / 20.261 / 20.285 /</li> </ul>	+



	ón, la gerencia pública y la eficiencia	financiamiento por desempeño.	LGE 20.370	
--	---	-------------------------------	------------	--

Fuente: Datos de los siguientes documentos oficiales: Discursos de cuentas públicas 2006-2011 /2011-2014; Discurso de cuentas públicas 2016 y 2017; Programa de gobierno 2018-2022; Leyes de Modernización y Gestión del Estado 2006-2010; leyes 20.205 / 20.212 / 20.261 / 20.285 / 20.414 / LGE 20.370; Portal WEB MECESUP; Leyes de presupuestos 2007-2016; Contrato entre Estado y BIRF MECESUP 1, 2 y 3; Partidas presupuestarias para CNED y CNA; Ley 20.129.; Portal WEB CNA

### 3.5.3.1 Formalización bayesiana para la segunda entidad (B)

Tabla 9. Formalización bayesiana para (B)

Evidencias	Eb1	Eb2	Eb3	Eb4
P (h)	0,50	0,75	0,90	0,96
P(~h)	0,50	0,25	0,10	0,04
P(e   h)	0,90	0,90	0,90	0,90
P(~e   h)	0,10	0,10	0,10	0,10
P(e   ~h)	0,30	0,30	0,30	0,30
P(~e   ~h)	0,70	0,70	0,70	0,70
P(h   e)	0,75	0,90	0,96	<b>0,99</b>
P(h   ~e)	0,13	0,30	0,56	0,79
C1=P(h   e)-pr(h)	0,25	0,15	0,06	0,02
Σ C1	0,25	0,40	0,46	<b>0,49</b>

Fuente: Valores formalización bayesiana de (B)

A partir de las evidencias encontradas, en los distintos instrumentos de políticas analizados por medio de la matriz NATO, para cada una de las pruebas de la entidad (B) en el mecanismo causal, se puede decir, que se comprueba la hipótesis, de que la política educativa se inserta en un estilo de políticas en redes que fomenta una mayor participación de actores no estatales, incrementando su confianza inicial de 50% hasta un 99% por medio del proceso de formalización bayesiana.

### 3.5.3.2. Nodalidad

Sobre los recursos de información utilizados por los gobiernos incluidos temporalmente en el mecanismo causal, en relación a la presencia de los atributos de un estilo de políticas en redes, es decir, a la existencia de huellas o evidencias sobre una coordinación intersectorial de la

planificación orientada hacia la definición de problemas por función de mercantilización, por medio de la gerencia pública, y en busca de objetivos de eficiencia, se puede decir que estos están presentes en los instrumentos de información encontrados.

Existe una planificación sobre educación superior orientada con los atributos de un estilo de políticas en redes en los discursos de cuentas públicas entre 2006 – 2011 y 2011 – 2014, lo que considera a los primeros gobiernos de Bachelet y Piñera respectivamente. Se debe explicar, además, que la planificación de la educación superior está en concordancia al estilo de políticas más general del Estado de Chile, específicamente al proceso de modernización de la gestión pública, el cual se desarrolló desde 1990 hasta el 2009 de manera sostenida por los cuatro gobiernos de la concertación, y que vuelve a surgir en las propuestas de Piñera en su actual gobierno iniciado en 2018.

Cuentas públicas de Bachelet (2006 – 2011): En los discursos de cuentas públicas realizados por Michelle Bachelet, se pueden encontrar referencias a la necesidad de un aparato público ágil y moderno, que permita al país ser competitivo a nivel internacional, de igual forma, se expresa que, para alcanzar esta competitividad en los distintos sectores, es necesario incluir al sector público, el sector académico y el sector privado, apuntando de esa forma a alcanzar políticas más eficientes. En los discursos analizados se puede identificar la intención de fortalecer lo público y ampliar las garantías sociales, entre ellas una de las más destacadas la educación, pero los instrumentos nombrados consideran una función del gobierno abierta a la participación de privados, a la aplicación de la nueva gerencia pública y la búsqueda de la eficiencia, al igual que se identifica un estilo de políticas en redes en el resto de los sectores de políticas, reflejando la interacción con un orden institucional más general.

Cuentas públicas de Piñera (2011 – 2014): En los discursos de cuentas públicas realizados por Sebastián Piñera, se expresa la convicción del gobierno sobre la necesidad de evaluar la gestión pública mediante la consideración de los logros y los resultados específicos de cada área de políticas, así mismo, se reconoce la función gubernamental de promover la participación de actores privados en los distintos sectores, para alcanzar un mejor funcionamiento de la institucionalidad, que pueda ser más competitiva y eficiente. Sobre la utilización de la nueva

gestión pública, se identifica la intención del gobierno de generar un aparato público más rápido, con menos trabas administrativas que permitan alcanzar una mayor eficiencia y competitividad internacional.

En el área específica de la educación superior, al ser los discursos analizados a la luz de los atributos de un estilo de políticas en redes, se pudo encontrar la consideración de instrumentos propios de la nueva gestión pública, se expresa además la necesidad de un trabajo conjunto entre estudiantes, el Estado, y las universidades, de manera directa y eficiente. Se busca dotar a las universidades de mayores atribuciones y flexibilidad para mejorar la gestión y competitividad en la educación superior. En educación: “el éxito está en invertir más, pero también en exigir más” (Cuenta pública 2011, 11).

### **3.5.3.3. Autoridad**

Sobre la utilización de los recursos legales de gobierno, y la existencia de huellas o evidencias sobre los atributos de un estilo de políticas en redes, en la coordinación intersectorial de la regulación, es decir de una regulación general orientada hacia la definición de problemas por función de mercantilización, por medio de la gerencia pública, y en busca de objetivos de eficiencia, se puede decir que estos están presentes en los instrumentos de regulación encontrados, principalmente en las leyes correspondientes a las reformas realizadas por los gobiernos chilenos como parte del proceso de modernización de la gestión pública desde 1990 hasta 2010 aproximadamente (Olavarría 2012; Morales 2014), el cual se retoma como parte de las propuesta del actual gobierno de Sebastián Piñera 2018, incluyendo procesos de innovación en el sector público.

La existencia de estas leyes, nos permite evidenciar la presencia de los atributos de un estilo de políticas en redes, es decir de función del gobierno en abrir la participación de privados, a la utilización de la nueva gestión pública, y a la búsqueda de la eficiencia y efectividad de los procesos administrativos del sector público a un nivel más general que el sector de la política pública de educación superior, dando cuenta del proceso de coordinación intersectorial entre el área de políticas estudiada, y el marco institucional más amplio. Olavarría (2012) explica la importancia de este tipo de procesos de reforma administrativa, al describirlas, en su rol de

coordinador del estudio, como intervenciones orientadas a modificar los modos de trabajo del núcleo central del sector público y de los instrumentos seleccionados, por lo cual, los efectos de estas reformas se dejan sentir tanto en la propia actividad de gobierno, los resultados de ellas que llegan a los involucrados, como en las posibles reformas que se emprendan en otros sectores de políticas (Olavarría 2012, 13).

A continuación, se exponen los ejes de las políticas de modernización del sector público, y las leyes correspondientes, de los gobiernos entre 1990 y 2010, según información expuesta por Morales (2014) en su estudio sobre las reformas a la gestión pública y sus resultados concretos.

Tabla 10. Ejes de políticas de modernización sector público

Periodo de gobierno	1990 – 1994 / Aylwin	1994 – 2000 / Frei	2000 – 2006 / Lagos	2006 – 2010 / Bachelet
objetivo	Recuperar la capacidad operativa del sector público	Establecer una nueva visión de la gestión pública con énfasis en la eficiencia y los resultados	Crear instituciones flexibles y eficientes	Crear un Estado de excelencia al servicio de las personas
Ejes de desarrollo	Crear instituciones para el desarrollo de políticas prioritarias / Mejorar condiciones de trabajo en sector público / Democratizar gobiernos locales.	Gestión estratégica / TIC's / Transparencia y probidad en la gestión pública / Calidad de servicio y participación / R.R.H.H. / Institucionalidad estatal.	Rediseño institucional / Descentralización / Modernizar gestión / Gobierno electrónico / participación ciudadana / Transparencia.	R.R.H.H. y gerencia pública / Excelencia / Descentralización / Perfeccionamiento institucional / Probidad y transparencia / Participación ciudadana / Reformas políticas.
regulaciones	Leyes nro: 19.097 (gobiernos subnacionales); 19.267 y 19.269 (personal de gobierno)	Leyes nro: 119.553 (asignación, modernización); 19.653 (Probidad)	Leyes nro: 119.799 (documentos electrónicos); 19.882 (nuevo trato); 19.886 (contratos administrativos)	Leyes nro: 120.174 y 20.175 (nuevas regiones); 20.205 (probidad); 20.212 (incentivos al desempeño); 20.261 (SADP); 20.285 y 20.414 (transparencia).

Fuente: Morales 2014

En la tabla se pueden ver las distintas reformas para la modernización del Estado realizadas hasta



el año 2010, las cuales son parte del contexto institucional general en el que la política pública de educación superior se inserta, y que están en la dirección de los atributos de un estilo de políticas en redes. A continuación, se presentan las regulaciones específicas del sector de políticas de educación superior que reflejan el estilo de políticas en redes, las cuales ya han sido descritas en las entidades anteriores, por lo que, más que explicar el contenido de cada Ley, se identificará la presencia de los atributos de la entidad B.

Sobre el primer atributo de los modos de gobernanza por el mercado, está una formulación de los problemas que coincida con los principios de la nueva gestión pública, la Ley 18.956 del MINEDUC, indica que la política de educación debe ser coordinada por el ministerio, de manera que se pueda alcanzar una gestión pública eficaz y eficiente, al igual que considera la utilización de instrumentos de financiamiento por resultados en las distintas leyes de presupuesto durante el periodo de análisis del mecanismo causal, las cuales incluyen este tipo de instrumentos.

El segundo atributo de considerar la solución de los problemas sociales por medio de alianzas público – privadas, o de la participación de privados, está presente en la Constitución política de Chile (1980) por medio de la libertad de enseñanza; en la LOCE 18.962 por regular el proceso de licenciamiento y autonomía de las universidades; en la Ley 20.027 que permite contar con una garantía estatal para créditos universitarios; en la Ley 20.129 de aseguramiento de la calidad por subir las regulaciones de la participación de privados; y finalmente en la Ley 21.091 por especializar estas regulaciones.

El tercer atributo sobre considerar a la eficiencia como uno de los principales objetivos políticos, y así privilegiar la autonomía de las instituciones estatales, se puede encontrar en la Ley 18.956 por expresar la búsqueda de la eficiencia en las labores del ministerio; y en la Ley 20.129 del sistema de aseguramiento de la calidad, por considerar el funcionamiento de agencias privadas de acreditación, lo cual apuntaba a dotar de una mayor autonomía a las agencias, pero que en la práctica, no permitieron su buen funcionamiento, por presentar algunos problemas de conflictos de interés, los cuales se han intentado reparar en la nueva Ley de educación superior 21.091.

#### **3.5.3.4. Tesoro**

Sobre los instrumentos de financiamiento que constituyen evidencias de la presencia de cambios en la coordinación intersectorial de la asignación de presupuestos, orientado a la formulación de una política nacional acorde a la mercantilización, la gerencia pública, y la eficiencia, se comenta que los principales instrumentos relacionados a estos atributos, son los siguientes:

AFD /AFI / Fondos de Fortalecimiento institucional / Becas arancel / Créditos Universitarios:

Estos instrumentos de financiamiento, incluyen a los instrumentos dirigidos a hacia la demanda y a la oferta universitaria, y como ya se explicó en el análisis de la entidad A, estos incluyen (no en su totalidad) la participación de universidades privadas y la selección de beneficiados mediante evaluación de desempeños tanto de los estudiantes como de las universidades en el caso de los instrumentos dirigidos a la oferta.

Un instrumento de financiamiento específico, que concuerda con los atributos de un estilo de políticas en redes, y que ha tenido un papel importante en el avance de las reformas propias del NPM en la educación superior, ha sido el programa MECESUP, de mejoramiento de la calidad y la equidad en la educación terciaria, el cual es fruto de un convenio entre el Banco Mundial, por medio del BIRF, a través del préstamo N° 4404-CH, con el cual, desde 1998, temas como la planificación estratégica, la toma de decisiones por evidencias, y los indicadores de desempeño, pasaron a ser parte importante del menú de instrumentos de financiamiento, y muy importante también, sentaron las bases para el desarrollo del sistema nacional de aseguramiento de la calidad, lo cual se conecta con el proceso de políticas abordado en la presente investigación, al relacionar los objetivos de políticas de una educación superior de calidad, equitativa y con cobertura suficiente, a una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas, por medio de un proceso de deriva institucional en base a tres entidades.

El programa MECESUP, que según la información expuesta en su portal web del gobierno, busca aumentar la efectividad del financiamiento público, mejorando la coherencia, la capacidad de respuesta, la equidad y la calidad en el sistema, a través de un reforzamiento de la rendición de cuentas por desempeño, ha sido considerado un éxito, por lo cual, el convenio con el BM, ya lleva tres periodos operativo, y se considera una pieza fundamental en el cambio hacia la evaluación por resultados en la educación superior chilena.

Partidas presupuestarias para CNA y CNED, entregan los recursos para el funcionamiento de las instituciones encargadas del licenciamiento, autonomía y posterior acreditación de universidades y carreras, por lo cual incluyen los atributos de un estilo de políticas en redes.

### **3.5.3.5. Organización**

Sobre los recursos de organización de la política pública de educación superior, se esperaba encontrar cambios en la coordinación intersectorial de las instituciones públicas, orientado hacia un estilo de políticas en redes, es decir hacia los atributos de mercantilización, la gerencia pública y la eficiencia. Las instituciones que presentan los atributos señalados son las siguientes:

**MINEDUC (Subsecretaría de Educación Superior):** Esta institución está relacionada, en la medida en que tiene la función de coordinar a todos los organismos que participan del sistema de educación superior, permitiendo de esta forma la participación de los privados por medio de los procesos de reconocimiento, licenciamiento, y acreditación de las IES, disponiendo de los instrumentos de financiamiento y fondos por indicadores de desempeño. El programa MECESUP es administrado por el MINEDUC, al igual que los fondos de financiamiento directo, indirecto, y de fortalecimiento institucional.

**Consejo Nacional de Educación (CNED):** Esta institución está relacionada, ya que desde su creación ha sido parte importante del sistema de licenciamiento y autonomía de las universidades, además sus funciones siguen relacionadas a la regulación del sector privado, encargándose según la LGE del 2009, a las labores de licenciamiento, entrega de autonomía y seguimiento de los proyectos de desarrollo institucional de las IES; y según la Ley 21.091 figurando dentro de las instituciones coordinadoras del nuevo sistema nacional de aseguramiento de la calidad, junto a la subsecretaría de educación, la CNA, y la superintendencia de educación superior.

**Comisión Nacional de acreditación (CNA):** Esta institución, está relacionada a los atributos de un estilo de políticas en redes, porque tiene entre sus funciones regular el proceso de acreditación de instituciones y carreras universitarias, permitiendo su funcionamiento bajo estándares de calidad, considerando la necesidad de un sistema de educación más eficiente, con participación de

privados y aplicación de la nueva gestión pública. Según la nueva Ley de educación superior 21.091 sigue coordinando el sistema nacional de aseguramiento de la calidad.

### 3.5.4 Tercera Entidad (C) / Interacciones Políticas

Tabla 11. Tabla de evidencias para la tercera entidad (C)

Hipótesis	Observaciones esperadas (huellas digitales)	Evidencias encontradas	Fuentes de las evidencias	Resultado de las pruebas
El gobierno adopta un estilo de implementación en el que hace cumplir sus asociaciones con el sector privado e incluye demandas de actores no estatales.	Se espera encontrar Influencia en el estilo de implementación de las evaluaciones del gobierno, referencias explícitas a una determinada forma de implementar por parte del gobierno en base a funciones de coordinación y regulación en el sector educativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuestas del primer gobierno de Piñera a estudiantes para solución de conflicto 2011.</li> <li>- Propuestas de los estudiantes en distintas instancias 2011-2014</li> <li>- Informe de Comisión para la Educación superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espinoza y González 2011 / MINEDUC 2011 / Bulnes 2011</li> <li>- Espinoza y González 2011 Prensa escrita y digital.</li> <li>- Brunner y Peña 2008</li> </ul>	+
	Se espera encontrar influencia en el estilo de implementación del proceso legislativo, con regulaciones acordes al	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regulación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 20.129 / Ley 21.091</li> </ul>	+

	cumplimiento de asociaciones, y la coordinación de la participación de actores no estatales.	<p>(antes y después del 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación de CNED, funciones de coordinación, regulación y control.</li> <li>- Decretos municipales / regulación del orden público / Ley anti terrorista/ Constitución Política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 20.370</li> <li>- Ley 18.314</li> </ul>	+
	Se espera encontrar Influencia en el estilo de implementación de la ejecución del presupuesto en relación a funciones estatales de coordinación y regulación del sector educativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidas presupuestarias para CNED y CNA, y Contraloría gral. de la República.</li> <li>- Partidas presupuestarias para Carabineros de Chile.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes de presupuestos 2007-2014</li> <li>- Leyes de presupuestos 2007-2014</li> </ul>	+  +
	Se espera encontrar Influencia en el estilo de implementación de la participación ciudadana en una institucionalidad organizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo asesor presidencial para la educación 2008, previo a LGE. / Consejo asesor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brunner y Peña 2008.</li> <li>- Constitución política y Ley 10.336 de la</li> </ul>	+



A partir de las evidencias encontradas en los instrumentos de políticas analizados según la matriz NATO, para cada una de las pruebas de la entidad C del mecanismo causal, se puede decir que, se comprueba la hipótesis de que el gobierno adopta un estilo de implementación en el que hace cumplir sus asociaciones con el sector privado e incluye demandas de actores no estatales, incrementando su confianza inicial de 50% hasta un 99% por medio del proceso de formalización bayesiana.

Se debe explicar que, para la presente investigación, la entidad C tiene una consideración especial, por ser la entidad que da cuenta del proceso de interacciones políticas que tiene lugar durante la implementación de una política pública, lo cual, en el caso de la política pública de educación superior en el contexto chileno, se relaciona con la interacción de los distintos actores interesados en incidir en el sector de políticas, con un importante papel del movimiento estudiantil en proponer y cautelar modificaciones a los instrumentos, y también de organizaciones que aportaron con saber especializado sobre educación superior.

A continuación, se exponen los comentarios para cada una de las categorías de instrumentos relacionados a los atributos de la entidad en cuestión:

#### **3.5.4.2. Nodalidad**

Sobre los recursos de información utilizados por los gobiernos incluidos temporalmente en el mecanismo causal, en relación a la presencia de los atributos correspondiente a un determinado estilo de implementación, que regula el cumplimiento de contratos con el sector privado y además coordina la participación de actores no estatales, es decir, a la existencia de evidencias sobre las funciones de regular y coordinar la implementación de la política pública de educación superior y el proceso de interacciones políticas, se puede decir, que estos están presentes en los instrumentos de nodalidad analizados.

Propuestas del primer gobierno de Piñera y sus ministros para acuerdos sobre educación superior durante conflictos del año 2011: Se encontraron documentos legales y bibliografía especializada sobre educación superior, que dan cuenta de una serie de propuestas entregadas por el primer gobierno de Sebastián Piñera y sus ministros, producto de la presión ejercida por el movimiento

estudiantil durante el año 2011, el cual fue emblemático por la cantidad y magnitud de las movilizaciones organizadas por estudiantes secundarios y universitarios, los cuales según Espinoza y González (2011) se concentraron en cuatro ejes principales: Financiamiento y gasto, lucro, calidad y acceso y equidad.

Estas propuestas demuestran el rol de coordinador que ha tenido que tomar el gobierno frente a la política pública de educación en general, y de educación superior en particular, en cuanto no le fue posible derivar esta problemática a la vía institucional correspondiente, es decir mediante el congreso, sino que el ejecutivo, tuvo que tomar un rol de coordinación y además regulación frente a las propuestas presentadas por el movimiento estudiantil por medio de la CONFECH (Espinoza y González 2011). Las propuestas fueron:

- El Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE), con Joaquín Lavín como ministro de educación (MINEDUC 2011);
- Políticas y Propuestas de Acción para el Desarrollo de la Educación Chilena, con Felipe Bulnes como ministro de educación (Espinoza y González 2011) (El Mostrador 2011).
- Medidas del Gobierno en Educación, Con Felipe Bulnes como ministro de educación (Espinoza y González 2011) (El Mostrador 2011).
- Reunión convocada por el presidente Piñera a todos los actores involucrados en la discusión, para dialogar sobre las propuestas y detalles, con intención de integrarlos a la discusión del Congreso nacional en caso de no existir consenso (Espinoza y González 2011) (El Mostrador 2011).

Propuestas del movimiento Estudiantil durante el año 2011: Al igual que las propuestas presentadas por el gobierno, a continuación se presentan las propuestas presentadas por los estudiantes, en el marco del dialogo entablado durante el primer gobierno de Piñera, donde se puede identificar el rol de coordinador y regulador que desarrollo el Estado frente al conflicto de la educación superior, ocupándose de cumplir las asociaciones con el sector privado y además coordinar la participación de los distintos actores interesados en el sector de políticas:

- Bases para un acuerdo social por la educación, presentado al ministro Bulnes, después de



la renuncia del ex ministro Lavín por irregularidades y conflicto de intereses (Espinoza y González 2011) (El Mostrador 2011).

- Carta al presidente con ejes esenciales para la educación (CONFECH 2011) (El Mostrador 2011).

Informe sobre Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior 2008: Otro instrumento que sirve como evidencia sobre las funciones de coordinador del Estado frente a la política pública de educación superior, lo constituyen las instancias de participación del saber experto, las cuales no son nuevas, ya que existe un informe similar sobre el consejo formado en el año 1990 para las primeras reformas en democracia. En el caso del informe del 2008, este fue solicitado por Bachelet en su primer gobierno, para preparar la LGE del 2009 (Brunner y Peña 2008), a lo cual se hace alusión en el mensaje presidencial de cuenta pública año 2008. Se presume además que la nueva Ley de educación superior del 2018 también contó con un consejo asesor para su diseño, pero no se encontraron instrumentos legales que lo respaldaran.

#### **3.5.4.3. Autoridad**

Sobre la utilización de los recursos legales de gobierno y la existencia de huellas o evidencias sobre los atributos de un estilo de implementación caracterizado por regular el cumplimiento de asociaciones con el sector privado y coordinar la participación de los actores no estatales, se puede comentar, que al revisar la regulación comprendida en la temporalidad del mecanismo, se puede confirmar su presencia en los instrumentos legales analizados en relación a los atributos de las funciones de regulación y coordinación por parte del Estado. A continuación, se presenta un análisis de las principales regulaciones que presentaron los atributos señalados:

Regulación y coordinación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior (antes y después de Ley 21.091):

- Antes de la Ley 21.091, el sistema nacional de aseguramiento de la calidad (SINACES), operaba bajo la Ley 20.129 del año 2006, la cual estipula su conformación por medio de tres instituciones principales, el ministerio de educación a través de su división de educación superior, el consejo nacional de educación, y la agencia nacional de acreditación. Según la memoria institucional del CNED (2015), su objetivo es resguardar y

promover la calidad de la educación superior, por medio del licenciamiento de nuevas instituciones, la acreditación institucional, la acreditación de carreras y programas de post grado y la provisión de información pública. Este sistema presenta los atributos de la entidad C, en cuanto a regular y coordinar la participación de los agentes públicos dentro del sistema, y de los agentes privados en cuanto a los requisitos para procesos de licenciamiento acreditación y generación de información pública.

- A partir de la promulgación de la nueva Ley de educación superior 21.091 del actual año 2018, el sistema nacional de aseguramiento de la calidad, fue rediseñado para incluir la función de las nuevas instituciones en el sistema de educación superior chileno, pasando a estar conformado por: El MINEDUC representado por la subsecretaría de educación superior, el consejo nacional de educación, la comisión nacional de acreditación, la superintendencia de la educación superior y las Instituciones de educación superior. Al igual que el SINACES antes de la nueva ley de educación superior, la nueva conformación cubre las labores de coordinar y regular el proceso de implementación de la política pública de educación superior considerando a sus distintos actores del ámbito público y privado.

Sobre la regulación del sistema y el control de los contratos y asociaciones del sector privado, existen regulaciones que no son específicas para el sector de la política pública de educación superior, pero que son utilizadas en el proceso de implementación para controlar el accionar del movimiento estudiantil, principalmente frente a un tipo de repertorio de acción colectiva específico, lo cual según Tricot (2012) reúne elementos antiguos y nuevos, que es la toma y paralización de establecimientos educacionales y universidades, principalmente las universidades pertenecientes al consejo de rectores (CRUCH). Este recurso utilizado por el movimiento estudiantil, genera una fuerte presión sobre las autoridades universitarias y del aparato público, ante lo cual, los gobiernos locales (por medio de municipios, gobernaciones e intendencias) y el gobierno central utilizan los recursos legales del orden público y constitucional para seguir con la operatividad del sistema de educación superior:

- Ley 18.314 determina conductas terroristas y fija su penalidad.
- Decretos municipales para desalojar establecimientos educacionales y universidades.

- Constitución de 1980.

Estos instrumentos legales, en conjunto al cuidado del orden público por parte de los cuerpos de policía, son utilizados por los gobiernos locales y central para controlar la implementación de la política pública de educación superior, y hacer frente a los paros y tomas de IES.

#### **3.5.4.4. Tesoro**

Sobre los instrumentos de financiamiento que constituyen evidencias sobre un estilo de implementación en la ejecución del presupuesto en relación a funciones estatales de coordinación y regulación del sector de educación superior, se comenta que los principales instrumentos relacionados son los siguientes:

- Partidas presupuestarias para CNED y CNA (ley de presupuesto 2007 – 2014) (Informe de Contraloría 2016): Como ya se comentó, tanto el CNED como el CNA son instituciones públicas que forman parte del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, y cumplen funciones de regulación para el sistema de educación superior y sus actores tanto públicos como privados, al mismo tiempo que coordinan su participación en la entrega de educación superior.
- Contraloría General de la República (Leyes de presupuesto de 2007 – 2014) (Informe Contraloría 2016): Esta institución tiene funciones de control de la contabilidad de todo el aparato público según artículo 98 de la Constitución política, por lo cual sus propias partidas presupuestarias constituyen financiamiento destinado a un modo de implementación basado en funciones estatales de regulación y coordinación, además la contraloría debe entregar información oportuna sobre el financiamiento de la educación superior a la oferta, la demanda y sobre la gratuidad desde al año 2016.
- Partidas presupuestarias para Carabineros de Chile (leyes de presupuesto 2007 – 2014). Las partidas presupuestarias para la institución encargada del orden público y la utilización de la fuerza, corresponden un instrumento de tesoro relacionado a la regulación y control como forma de implementar por parte del gobierno, ya que es por

medio de los cuerpos policiales que se hace cumplir la ley, en cuanto a garantizar a los privados y públicos su funcionamiento frente a acciones de los movimientos sociales, como tomas de establecimientos, paralizaciones, o manifestaciones públicas. En el caso chileno la utilización de la violencia ha sido un patrón a lo largo de toda la temporalidad del mecanismo, y el conflicto entre carabineros y estudiantes ha tenido repercusiones a nivel mundial por medio de registros de prensa, documentales, etc.

#### **3.5.4.5. Organización**

Sobre los recursos de organización utilizados en el proceso de interacciones políticas, se espera encontrar influencia en el estilo de implementación de la participación ciudadana en una institucionalidad organizada para funciones de coordinación y regulación de la educación superior. Las principales instituciones identificadas, en relación a los atributos de una función estatal de coordinación y regulación son las siguientes: MINEDUC (Subsecretaría de Educación Superior): Esta institución está relacionada, en la medida en que tiene funciones de coordinar y regular a todos los organismos que participan del sistema de educación superior, permitiendo de esta forma la participación de los privados por medio de los procesos de reconocimiento, licenciamiento, y acreditación de las IES, disponiendo de los instrumentos de financiamiento y fondos por indicadores de desempeño.

- Consejo Nacional de Educación (CNED): Esta institución está relacionada, ya que desde su creación ha sido parte importante del sistema de licenciamiento y autonomía de las universidades, por lo que sus funciones han estado relacionadas a la regulación y coordinación del sector privado, encargándose según la LGE del 2009, a las labores de licenciamiento, entrega de autonomía y seguimiento de los proyectos de desarrollo institucional de las IES; y según la Ley 21.091 figurando dentro de las instituciones coordinadoras del nuevo sistema nacional de aseguramiento de la calidad, junto a la subsecretaría de educación, la CNA, y la superintendencia de educación superior.
- Comisión Nacional de acreditación (CNA): Esta institución, está relacionada a los atributos de un estilo de implementación que hace cumplir las asociaciones con el sector privado y coordina la participación de los actores, porque tiene entre sus funciones regular

el proceso de acreditación de instituciones y carreras universitarias, permitiendo su funcionamiento bajo estándares de calidad, considerando la participación de privados. Según la nueva Ley de educación superior 21.091 sigue siendo parte del sistema nacional de aseguramiento de la calidad.

- Contraloría General de la República: Esta institución tiene funciones de control de la contabilidad de todo el aparato público según artículo 98 de la Constitución política, por lo cual constituye una institución pública relacionada a un modo de implementación basado en funciones estatales de regulación y coordinación, además la contraloría debe entregar información oportuna sobre el financiamiento de la educación superior a la oferta, la demanda y sobre la gratuidad desde al año 2016.
- Carabineros de Chile: Esta institución está relacionada a los atributos de un estilo de implementación que hace cumplir las asociaciones con el sector privado, en cuanto es la encargada de cuidar el cumplimiento de las leyes y salvaguardar el orden público, por lo cual son utilizados para garantizar el libre ejercicio de las clases en los establecimientos de educación media y en las universidades públicas y privadas. La función principal es de controlar a los movimientos sociales en su función de presión hacia las autoridades, y es parte importante del modo de implementar la política pública de educación superior para los gobiernos chilenos.

### 3.5.5. Resultado específico de la política (R)

Tabla 13. Tabla de evidencias para el resultado específico de políticas (R).

Hipótesis	Observaciones esperadas (huellas digitales)	Evidencias encontradas	Fuentes de las evidencias	Resultado de las pruebas
La política de educación superior del gobierno produce un aumento en la rendición	Se esperan encontrar evidencias de la existencia de mecanismos de rendición	- Superintendencia de Educación Superior. (sanciones penales, civiles y administrativas)	- Ley 21.091	+  +

de cuentas públicas	de cuentas horizontal,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisión Nacional de Acreditación con nuevas atribuciones y estándares de calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 21.091</li> </ul>	
	Se esperan encontrar evidencias de la existencia de la actividad de mecanismos de rendición de cuentas de tipo social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destitución de ministros durante conflicto 2011.</li> <li>- Casos de conflicto de intereses en agencias de acreditación y autoridades universitarias 2011.</li> <li>- Mecanismos para denuncias y reclamos, superintendencia de Educación Superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentos y medios de prensa.</li> <li>- Prensa</li> <li>Ley 21.091</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>+</li> </ul>
	Se esperan encontrar evidencias sobre la existencia de mecanismos para la transparencia y el acceso a los flujos de información del gobierno en la política pública de educación superior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación nacional de transparencia y acceso a la información.</li> <li>- Sistema de Información pública sobre la educación Superior.</li> <li>- Información específica por institución. Subsecretaría, Superintendencia, CNA, Sistema de Acceso a IES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>- Ley 21.091</li> <li>- Ley 21.091</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+</li> <li>+</li> </ul>

	Se esperan encontrar evidencias sobre la existencia de instrumentos destinados a sancionar las prácticas ilegales por parte de los servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanciones sobre lucro en la educación, y faltas a las regulaciones graves gravísimas y leves. (Sanciones penales, civiles y legales)</li> <li>- Regulaciones nacionales anti corrupción</li> </ul>	- Ley 21.091	+
			- Leyes 20.088	
			20.205	+
			20.393	
			20.414	

Fuente: Datos de los siguientes documentos oficiales: Ley 21.091; Ley 20.088; Ley 20.205; Ley 20.393; Ley 20.414

### 3.5.5.1. Formalización bayesiana de las pruebas

Tabla 14. Formalización bayesiana de las evidencias de (R).

Evidencias	Er1	Er2	Er3	Er4
P (h)	0,50	0,75	0,90	0,96
P(~h)	0,50	0,25	0,10	0,04
P(e h)	0,90	0,90	0,90	0,90
P(~e h)	0,10	0,10	0,10	0,10
P(e ~h)	0,30	0,30	0,30	0,30
P(~e ~h)	0,70	0,70	0,70	0,70
P(h e)	0,75	0,90	0,96	<b>0,99</b>
P(h ~e)	0,13	0,30	0,56	0,79
C1=P(h e)-pr(h)	0,25	0,15	0,06	0,02
Σ C1	0,25	0,40	0,46	<b>0,49</b>

Fuente: Valores formalización bayesiana de (R)

A partir de las evidencias encontradas en los instrumentos de políticas analizados según la operacionalización del resultado de políticas específico, para cada una de las pruebas realizadas sobre la rendición de cuentas públicas, se puede decir que, se comprueba la hipótesis de que la política de educación superior del gobierno produce un aumento en la rendición de cuentas públicas, incrementando su confianza inicial de 50% hasta un 99% por medio del proceso de formalización bayesiana.

A continuación, se presenta un comentario sobre los instrumentos analizados en cada una de las dimensiones del resultado específico de políticas:

### **3.5.5.2. Rendición de Cuentas Horizontal**

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, se espera encontrar huellas o evidencias sobre la existencia de este tipo de mecanismos, tales como agencias de balance y control que puedan fiscalizar la existencia de irregularidades en el sistema público, cumpliendo funciones de fiscalización y control. Las principales evidencias sobre la existencia de este tipo de mecanismos de rendición de cuentas son las siguientes:

Superintendencia de Educación Superior (Ley 21.091): Esta institución pública es creada por la nueva Ley de educación superior promulgada a inicios del presente año 2018, y tiene un carácter de organismo fiscalizador, que puede generar normas y además estará sujeta al sistema de alta dirección pública. Su objetivo es fiscalizar y supervigilar el cumplimiento legal y reglamentario de las instituciones de educación superior; y fiscaliza que estas destinen sus recursos para los fines correctos según ley y estatutos propios de las universidades.

Sus principales atribuciones relacionadas son:

- Fiscalizar el cumplimiento de normas por IES y sus funcionarios.
- Fiscalizar el mantenimiento de los requisitos de reconocimiento oficial por las IES.
- Conocer los estados financieros y hacer recomendaciones financieras.
- Fiscalizar el destino de los recursos según ley y estatutos (no al lucro).
- Fiscalizar que las IES cumplan con sus compromisos y acuerdos con los estudiantes sobre condiciones y términos en sus estudios.
- Ordena y realiza auditorias.
- Puede ingresar libremente a las IES para regular.
- Puede requerir información a las IES, incluso bajo secreto bancario.
- Puede citar a declarar a autoridades universitarias.
- Investiga y resuelve denuncias (constituye un canal para la denuncia de irregularidades



por parte de actores del sistema de educación superior o fuera de este).

- Impone sanciones por ley (penas de cárcel).
- Aplica e interpreta preceptos y vigila su cumplimiento.
- Remite antecedentes a la CNA sobre requisitos o condiciones para acreditación.
- Administra información sobre las IES y entrega esta información a la subsecretaría.

Por los antecedentes expuestos, se considera que la creación de esta nueva superintendencia especializada en el área de la educación superior, constituye en sí una nueva agencia destinada para la rendición de cuentas horizontal, ejerciendo funciones de fiscalización y control.

Comisión Nacional de Acreditación (Ley 21.091): Esta institución ya existía antes de la nueva ley de educación superior, ya que es parte del sistema nacional de aseguramiento de la calidad fundado con la ley 20.129 del 2006, pero el proceso de acreditación que está a su cargo experimentó una serie de cambios, los cuales le otorgaron mayores atribuciones, subiendo el carácter de los procesos de acreditación a obligatorios para las universidades autónomas y además será integral, en cuanto a considerar los distintos elementos para su acreditación. Dentro de las funciones de fiscalización y control relacionadas están las siguientes:

- Administrar y resolver procesos de acreditación obligatorios para universidades autónomas, y carreras de pre y post grado.
- Elaborar y establecer criterios y estándares de calidad para acreditación.
- Mantener un sistema de información pública sobre sus decisiones y proveerlas a la subsecretaría.
- Dicta normas.
- Solicita información y hace seguimiento al cumplimiento de misión y de los planes de desarrollo.
- Administrar sanciones por no acreditación, como que las IES no acreditadas quedan bajo el control del CNED por 3 años; no poder impartir nuevas carreras, no abrir nuevas sedes, no aumentar vacantes o estudiantes; las carreras de pre y post grado pueden perder su acreditación; revocación del reconocimiento oficial y nombramiento de un administrador de cierre; solicitar un plan de cierre y notificación a los alumnos.

Por los antecedentes expuestos, sobre las nuevas funciones y atribuciones de la CNA, se considera que constituye una evidencia de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas horizontal.

### **3.5.5.3. Rendición de Cuentas Social**

Sobre los mecanismos de rendición de cuentas social, se espera encontrar huellas o evidencias sobre la existencia de este tipo de mecanismos, tales como la presencia de actividad de un amplio espectro de movimientos y asociaciones sociales, o de medios de comunicación en la denuncia de irregularidades, principalmente se pueden encontrar cuando estos mecanismos logran activar la acción de agencias de rendición de cuentas horizontal, o la creación de instancias especiales para la fiscalización y modificación dentro de un área de políticas. Las principales evidencias sobre la existencia de este tipo de mecanismos de rendición de cuentas son las siguientes:

- Destitución de ministro Joaquín Lavín durante conflicto del año 2011: Se considera como una evidencia de la existencia de actividad por parte de movimientos sociales y medios de comunicación en la denuncia de irregularidades, durante el año 2011, el cual ha sido reconocido como el periodo de mayor actividad social frente a la problemática educacional. La irregularidad está relacionada a la participación del ex ministro Lavín en la Universidad del Desarrollo, participación que debía finalizar al asumir el cargo ministerial, sin embargo, diversas denuncias surgieron a través de los medios de comunicación, e incluso se le consultó en entrevistas de televisión nacional abierta, donde Lavín se vio obligado a explicar sus relaciones comerciales indirectas con la universidad, detallando, que si bien no se lucraba con la actividad académica de la universidad, si lo hacía por medio de una empresa inmobiliaria que prestaba servicios a la universidad, lo cual le costó su destitución.
- Existe evidencia de este hecho en documentales dedicados al tema educacional, como “Mal Educados. El Problema de la Educación en Chile” (Marín 2011), y en diversos medios de prensa (El Mostrador 2011).

Las sospechas de irregularidades llevaron a que algunos representantes estudiantiles presentaran una denuncia: “el eventual conflicto de intereses e inhabilidad vigente que el ministro de

Educación, señor Joaquín José Lavín Infante, tiene en materias relacionadas con educación superior” (extracto del documento presentado a Contraloría General de la República a fines de mes de junio del año 2011. Ciper Chile 2011).

El Diputado chileno René Alinco entregó las siguientes declaraciones sobre el hecho:

“En el mes de enero, antes de que se iniciaran las movilizaciones estudiantiles, solicitamos, por medio de la Cámara, que el ministro Lavín informara respecto a las transacciones y contratos de las universidades privadas y del Consejo de Rectores desde el año 2000 al 2011, ya que tenemos la sospecha de que hay empresas que prestan servicios a las universidades, y cuyos controladores son los mismos controladores de la universidad o son miembros de sus directorios, con lo que se estarían realizando verdaderas triangulaciones de dinero a objeto de vulnerar la prohibición de lucro que tienen las universidades” (Entrevista diputado Alinco 14/07/2011).

- Casos de conflicto de intereses en agencias de acreditación y autoridades universitarias: Se considera como una evidencia de la actividad de mecanismos de control social el caso de los conflictos de interés que comienza a ser denunciado en prensa desde el año 2008 (El mostrador 2008). Esta situación es confirmada por medio de documento oficial de la Comisión Nacional de Acreditación (2015), donde se tratan los puntos en debate del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, y además se hace referencia a las conclusiones del informe de la comisión fiscalizadora de la cámara de diputados de octubre del 2013, sobre los procesos de acreditación, la cual fue conformada por motivo de las denuncias de distintos sectores sobre los conflictos de interés entre los miembros de la CNA y autoridades de universidades bajo evaluación. A continuación, se expone un extracto del documento de la CNA año 2015, “El Aseguramiento de la Calidad en el Contexto de la Reforma al Sistema: Algunos Planteamientos Generales.”, que hace alusión a la existencia de la comisión investigadora y sus conclusiones de investigación. En octubre de 2013, y con una votación superior a los 4/7, la Cámara de Diputados aprobó el informe de La Comisión Fiscalizadora, concluyendo que no es posible asegurar que las decisiones de acreditación que la CNA ha adoptado desde su origen, en el marco de la ley No 20.129, “sean plenamente válidas y confiables para las demás instituciones

del Estado, la ciudadanía, las familias y los estudiantes” (lo mismo vale para las decisiones de acreditación que han tomado las agencias acreditadoras). Lo anterior, con todo, no respondería sólo a los actos y omisiones de la CNA, sino también a una serie de errores de diagnóstico y de política pública, “en cuyo diseño han participado tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo”. (CNA 2015, 5)

Se considera evidencia, por constituir un caso de denuncias efectuadas por parte de la prensa y distintos sectores sociales, que desencadenaron mecanismos institucionales de fiscalización, como una comisión fiscalizadora de la cámara de diputados.

- Mecanismos para denuncias y reclamos, superintendencia de educación superior: Se considera como evidencia de la existencia de mecanismos para el control social, por constituir un nuevo canal abierto para la realización de denuncias sobre actos irregulares en el sistema de educación superior, considerado por la nueva ley de educación superior (Ley 21.091).

#### **3.5.5.4. Transparencia y Acceso a la Información**

Sobre la presencia de transparencia y acceso a la información, se espera encontrar huellas o evidencias sobre la presencia de mecanismos de transparencia y el acceso a los flujos de información del gobierno en la política pública de educación superior, tales como leyes de información pública, infraestructura de información, gobierno electrónico o medios de prensa gratuita. Las principales evidencias encontradas son las siguientes:

Ley 20.285 sobre acceso a la información pública (2008): Es la ley que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. Desde su promulgación esta ley ha sido fundamental en el proceso de transparencia y acceso a la información pública, ya que sienta las bases, junto a las leyes de modernización de la gestión pública, de un Estado más coordinado y que utiliza las nuevas tecnologías de la información.

Esta Ley promueve el principio de la transparencia activa, y afecta a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las fuerzas armadas, los servicios públicos, las empresas del Estado, la contraloría general de la república, el banco central, el congreso nacional, los tribunales que forman parte del poder judicial, el ministerio público, el tribunal constitucional y la justicia electoral.

Dentro de las medidas de esta transparencia activa, consideradas en la ficha explicativa de la Ley, en la página web del congreso, está la de mantener en sus sitios web información permanente y actualizada al menos una vez al mes, sobre:

- Su personal de planta, a contrata y a honorarios, con sus remuneraciones.
- Las contrataciones para el suministro de bienes, prestación de servicios y contratación de estudios o asesorías.
- Las transferencias de fondos públicos.
- Los trámites y requisitos que hay que cumplir para acceder a sus servicios.
- Información sobre el presupuesto asignado y sus informes de ejecución.
- Resultados de auditorías al presupuesto.

Entre otra información inherente al funcionamiento de cada institución. En caso de que un servicio no cuente con un portal web propio, la información debe estar alojada en la web del ministerio correspondiente.

Nuevo Sistema de Información de la Educación Superior (Ley 21.091)(2018): El sistema de información de la educación superior (SIES), fue creado como parte del sistema nacional de aseguramiento de la calidad en el año 2006 (Ley 20.129), el cual significó un gran avance en su objeto de identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión del sistema, y la información pública, pero el nuevo SIES posee características que lo vuelven obligatorio y más robusto, ya que el sistema, integra toda la información detallada de fiscalización de la Superintendencia, el licenciamiento del CNED, y los nuevos estándares de los procesos de acreditación de la CNA.

Este sistema estará a cargo de la nueva subsecretaría de educación superior, y se compone de la información suministrada por cada entidad especializada, las cuales tienen la obligación por ley de entregar información sobre sus estadísticas, procesos, presupuestos y decisiones.

### **3.5.5.5. Coerción**

Sobre la presencia de mecanismos coercitivos destinados a sancionar prácticas ilegales por parte de los servidores públicos, tales como leyes anticorrupción, instituciones anti corrupción, campañas en contra de malas prácticas o presupuesto destinado a financiar instrumentos anticorrupción, se puede decir que, al analizar los instrumentos dentro de la temporalidad del mecanismo causal, se encontraron evidencias relacionadas, las cuáles serán presentadas a continuación:

- Ley 20.088 (2006), establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública.
- Ley 20.205 (2007), protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad.
- Ley 20.393 (2009) que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas: Esta ley es considerada como una ley anticorrupción por representar la posibilidad de investigar y establecer responsabilidad penal a las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y Cohecho a funcionarios públicos, publicada en diario oficial el 02 de diciembre de 2009.
- Ley 20.414 (2010), reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política.
- Programa Uso Compartido de Información para Mejorar el Combate de la Corrupción en Chile. (Nro CH-T1091, financiado por el BID), su propósito es mejorar la efectividad, oportunidad y transparencia de la investigación y procesamiento de delitos de corrupción en la función pública, mediante el uso compartido y transparente de información sobre las denuncias e investigaciones. Esto se concreta por medio de una plataforma web ([www.anticorruption.cl](http://www.anticorruption.cl)), su ejecutor en la contraloría general de la república, y trabaja en conjunto al ministerio público y el consejo de defensa del Estado.

- Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015).

-

En el área específica de la educación superior, las evidencias son las siguientes:

- Ley 21.091 de educación superior, esta nueva regulación, incluye la creación de la superintendencia de educación superior, la cual considera dentro de sus funciones de fiscalización y control, la adopción de sanciones sobre lucro en la educación, y faltas a las regulaciones graves gravísimas, graves y leves.
- La nueva Ley 21.091, además considera sanciones sobre no acreditación como responsabilidad de la CNA, las que incluyen la posibilidad de que las universidades no acreditadas pueden quedar bajo el control del CNED por 3 años; no poder impartir nuevas carreras, no abrir nuevas sedes, no aumentar vacantes o estudiantes; revocamiento de acreditación a carreras de pre y post grado; revocación del reconocimiento oficial y nombramiento de un administrador de cierre; solicitar un plan de cierre y notificación a los alumnos.

## Capítulo 4

### Conclusiones de la investigación

Frente a la pregunta de investigación planteada, y por medio de la metodología del seguimiento de procesos, se está en condiciones de decir, que se confirma la hipótesis de investigación. Lo anterior, en base a la presencia de las evidencias necesarias para marcar como positivas las pruebas realizadas en cada una de las hipótesis de las entidades del mecanismo causal hipotético, el cual, por medio de la formalización bayesiana, alcanzo a una confianza final del 99%.

A continuación, se exponen las conclusiones teóricas, metodológicas y prácticas de la investigación:

#### 4.1. Conclusiones de Orden Teórico

Para comenzar, se resalta que considerar un enfoque neo institucional del diseño de políticas públicas nos provee de las herramientas necesarias para entender en detalle el proceso de la política pública de educación superior en Chile, al tomar en cuenta un contexto institucional en su temporalidad específica, el espacio político en donde los distintos actores, públicos y privados, nacionales e internacionales de la educación superior entran en juego, y el mecanismo casual que liga una puesta en agenda de determinados objetivos de políticas, con un resultado específico de políticas. En ese sentido, la mejora en los mecanismos de rendición de cuentas en la educación superior chilena, se alcanza por medio de un proceso de cambio institucional, que se desencadena al ponerse en agenda los objetivos de una educación superior de calidad, equitativa y de cobertura suficiente, lo que es buscado mediante la formulación de una política pública que considera instrumentos de mercado, la que se inserta en un estilo más amplio, de políticas en redes, dando paso a un proceso de implementación, en que se hacen cumplir las asociaciones con el sector privado, y además se incluyen las demandas de los actores sociales y el saber experto.

Sobre la propuesta de mecanismo causal teórica utilizada (Fontaine, Narváez y Paz 2017), se está en condiciones de decir, que constituye una propuesta teórica sólida sobre el proceso de la política pública, la cual permite contar con una estructura básica estándar similar al ciclo de la política, pero más avanzada y desarrollada en base a una visión neoinstitucional del diseño de la



política pública. La cual da cuenta de manera excepcional, sobre los distintos procesos institucionales y permite alcanzar distintos niveles de análisis, entre la puesta en agenda de ciertos objetivos de políticas, y un resultado específico de política pública, esta vez, aplicado al área temática de los sistemas de educación superior en Latinoamérica.

En relación a conectar la causa de un problema, los instrumentos seleccionados para su solución y el resultado obtenido, se puede comentar que, la búsqueda de los objetivos de educación superior señalados, provocó un desplazamiento de los ejes de coordinación del sistema de educación superior hacia el mercado y los actores no estatales, al incluir instrumentos que fomentaron su participación como proveedores de educación superior, lo que permitió a su vez, que las instituciones del Estado especializaran su rol como coordinador y evaluador en base a instrumentos de regulación especializada, de la mano de un modo de implementación que integró el debate social sobre el sector de políticas, lo que generó una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas públicas en el contexto de la democracia chilena, incluyendo nuevos mecanismos de rendición de cuentas horizontal; rendición de cuentas social; mecanismos de transparencia y acceso a la información; y mecanismos coercitivos anticorrupción.

Sobre el consenso sociopolítico, que refleja una determinada mezcla de instrumentos como parte del diseño de la política pública de educación superior en Chile, se puede afirmar que, desde el año 2006, ha existido un consenso en las virtudes de un sistema de educación superior diverso, en cuanto a considerar la participación de privados como proveedores de educación, pero a la misma vez, se ha convenido en la necesidad de aumentar la presencia estatal y las regulaciones, tanto para universidades privadas como para universidades públicas, especialmente en las áreas de licenciamiento, acreditación, acceso a la información, buena utilización de recursos, financiamiento y rendición de cuentas.

Sobre el detonante (D): Los objetivos de una educación superior de calidad, equitativa y de cobertura suficiente se encuentran presentes en los instrumentos analizados de los cuatro gobiernos considerados dentro de la temporalidad del mecanismo causal, de manera que se confirma la hipótesis de investigación. Estos objetivos han sido los protagonistas del sistema de educación superior desde la década de 1990, siendo la cobertura y la equidad los principales hasta

el año 2006, cuando se introducen concretamente instrumentos pro calidad, que toman protagonismo en el sector de políticas, sin embargo, en la actualidad, otros objetivos han surgido en el debate público y algunos lograron incluirse en la nueva Ley 21.091 de educación superior, estos son: La rendición de cuentas, el fin al lucro, y la gratuidad progresiva en la educación superior.

Sobre la entidad (A): Los atributos de una política con orientación de mercado, están presentes en los instrumentos analizados dentro de la temporalidad del mecanismo causal, por lo tanto, se confirma la hipótesis de investigación en cuanto a la formulación de una política pública de educación superior con orientación de mercado, pero además al explorar los instrumentos utilizados por los gobiernos chilenos, se puede notar, en la formulación de su política pública, una tendencia hacia una mayor presencia en los mecanismos de regulación y evaluación por parte del Estado, especializando su rol de coordinar el sistema de educación superior chileno.

Sobre la entidad (B): Los atributos de un estilo de políticas en red están presentes en los instrumentos analizados durante la temporalidad del mecanismo causal, por lo tanto, se confirma la hipótesis de investigación. Ahora bien, en cuanto al modo de gobernanza más general del sistema político chileno, en base a los instrumentos analizados, se puede decir que, es coherente con el modo de gobernanza del sistema de educación superior. Además se observa que, en concordancia con autores como Verger (2013), en el nuevo escenario de tendencias hacia la mercantilización de la educación superior, la gobernanza de los sistemas universitarios se vuelve más compleja, porque los gobiernos deben coordinar la actividad de distintos y nuevos agentes, como universidades privadas, universidades extranjeras, centros de pensamientos, o instituciones de educación a distancia, los cuales quieren influir en el sector de políticas, pero además, deben tomar en cuenta la influencia de los medios de comunicación y los movimientos sociales. Por lo tanto, la rendición de cuentas, y los procesos de especialización de los sistemas para la calidad, se vuelven importantes y necesarios, en cuanto sientan las bases para un sistema de educación superior más regulado y transparente, pero con las cualidades de mantener la diversidad y autonomía tan importantes para el quehacer científico de las universidades.

Sobre la entidad (C): Los atributos de una forma de implementar la política pública de educación

superior que hace cumplir sus asociaciones y permite la participación de actores no estatales están presentes en los instrumentos de políticas analizados, por lo tanto, se confirma la hipótesis de investigación.

El proceso de interacciones políticas que tiene lugar en la implementación de la política pública de educación superior en Chile es particular, ya que constituye uno de los sectores de políticas que se ha mantenido en los primeros lugares de la agenda pública desde la vuelta a la democracia, por lo tanto, se caracteriza por ser un campo permanente de disputa, entre una diversidad de actores interesados en incidir en la selección de instrumentos, entre ellos, un activo y organizado movimiento estudiantil. En este contexto, las autoridades utilizaron sus herramientas coercitivas para cumplir con los contratos y el funcionamiento del sistema de educación superior, pero además extendieron canales e instancias de participación para los actores no estatales (actores sociales, actores privados y saber experto) que permitieron trabajar en la construcción de un nuevo mix de instrumentos, reflejados en la nueva Ley 21.091.

Sobre el Resultado (R): Los atributos sobre una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas pública en la política pública de educación superior, están presentes en los instrumentos analizados, por lo tanto, se confirma la hipótesis de investigación. Esta mejora de la rendición de cuentas considera mecanismos de rendición de cuentas horizontal, mecanismos de rendición de cuentas social, mecanismos para la transparencia y el acceso a la información, y sanciones para prácticas corruptas, lo cual contribuye al desarrollo de las instituciones político democráticas del sistema político chileno.

Sin duda, el caso de Chile, constituye un modelo híbrido entre la utilización de instrumentos propios de los procesos de mercantilización, pero aumentando su regulación por medio de instrumentos de fiscalización y rendición de cuentas. Autores, como Kehm (2012), concuerdan en relacionar la transformación en los modos de gobernanza de las universidades con la evolución de los mecanismos de rendición de cuentas, sin embargo, se debe comentar que, si la gobernanza de los sistemas educativos no logra evolucionar en esta dirección, en cuanto a generar instancias de dialogo con los actores no estatales interesados en la educación superior, y aumentar los mecanismos de rendición de cuentas, los instrumentos propios de la mercantilización y sus

dinámicas de competición pueden terminar por causar graves problemas de equidad y calidad en los sistemas universitarios.

#### **4.2. Conclusiones de Orden Metodológico**

La utilización del seguimiento de procesos como método, fue fundamental en la construcción del mecanismo de la mejora en los mecanismos de rendición de cuentas en la política pública de educación superior, ya que permitió conocer de manera más profunda el tema, al estudiar la relación existente entre la puesta en agenda de determinados objetivos de educación superior y un resultado específico de políticas, a partir de inferencias causales para un estudio de caso cualitativo.

Es importante destacar la solides de la propuesta teórico-metodológica que se adopta en la investigación, ya que permite contar con una estructura teórica estándar, basada en una perspectiva neoinstitucional del diseño de políticas públicas, que se operacionaliza por medio de los instrumentos de política, para finalmente ser evaluada por medio de la presentación y formalización bayesiana de las evidencias.

Lo anterior es importante, pues un mecanismo bien planteado debe armarse de tal manera que pueda ser aplicado a más casos de estudio y no sólo al abordado en esta investigación. Finalmente, se destaca el aporte del análisis bayesiano como complemento del seguimiento de procesos, debido a que permite justificar cuantitativamente las inferencias causales y valorar la confianza sobre las evidencias en cada uno de las pruebas propuestas en cada parte del mecanismo causal. La aplicación de este razonamiento fortalece el proceso de análisis y permite concluir sobre la existencia de una relación de causalidad con un 99% de confianza en la presencia de sus entidades.

#### **4.3. Conclusiones sobre la política pública de educación superior**

La política pública de educación superior en Chile ha experimentado un periodo intenso durante las últimas décadas, esto debido al gran interés que ha despertado en la sociedad chilena, principalmente desde el año 2006, lo cual trajo una renovación de las ideas y expectativas puestas en el sector de políticas. Este proceso de interacciones entre una noción de las causas del

problema de la educación superior, el contexto institucional, y los diversos actores interesados en incidir en la política, desencadenaron cambios importantes en el sistema de educación superior chileno, marcando una ruptura con algunos instrumentos de larga data, principalmente en temas de búsqueda de la calidad, rendición de cuentas, nuevos instrumentos de financiamiento y sobre los objetivos institucionales de las IES.

En la discusión sobre cuáles son los instrumentos indicados para alcanzar los objetivos de una educación superior de calidad y más equitativa, se ha establecido un consenso en la necesidad de una mayor presencia del Estado en términos de financiamiento y regulación especializada del sector, reforzando su rol de coordinador y evaluador en el sistema de educación superior chileno, pero a la vez manteniendo la utilización de los instrumentos de mercado que permitan la diversidad del sistema y la autonomía académica para las instituciones de educación superior.

El proceso de la política pública de educación superior en Chile, ha presentado cambios que reflejan una evolución, en cuanto a la necesidad de regular un mercado de educación formado en la década del 80, lo que explica las tendencias hacia mayor regulación expuestas en el análisis de los instrumentos de las entidades A y B, pero otras modificaciones en los instrumentos, responden a las interacciones políticas de las cuales da cuenta la entidad C del mecanismo causal, principalmente por acción del movimiento estudiantil, específicamente en lo que respecta a la puesta en marcha de la gratuidad progresiva y el fin al lucro, por medio de la nueva Ley de educación superior 21.091, recién promulgada en marzo del 2018.

Uno de los aspectos críticos del sistema de educación superior chileno antes de la nueva Ley 21.091, ha sido la estructura de su sistema de financiamiento, el que ha dejado una gran carga económica sobre los estudiantes y sus familias. Esta situación no fue percibida por las instancias institucionales correspondientes, por lo que el control social se encargó de hacerlo notar, logrando dialogar con las autoridades, y posicionar sus demandas, principalmente relacionadas al fin del lucro, la educación de calidad y la gratuidad progresiva en la educación superior.

Finalmente destacar el fortalecimiento institucional que trae consigo esta nueva ley de educación superior, incluyendo cambios importantes en los cuatro tipos de instrumentos considerados, lo

que permite hablar sobre una mejora en los mecanismos de rendición de cuentas en la política pública de educación superior chilena. Sin embargo, se debe ser prudente en cuanto a evaluar estas modificaciones, ya que están en pleno proceso de implementación, por lo cual dejan un campo fértil para futuras investigaciones sobre su funcionamiento y coordinación.

## Lista de referencias

- Baumgartner, Frank y Bryan Jones, eds. 2002. *Policy dynamics*. London: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank. 2011. "Ideas and policy change". *Governance Symposium on Policy Paradigms and Social Learning*, Suffolk University, Boston, 11 de febrero.
- Baumgartner, Frank. 2014. "Ideas, paradigms and confusions". *Journal of european public policy* 21 (3): 475-480.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2013. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. *Process tracing: from metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunner, José Joaquín, and Carlos Peña. 2008. "Reforma de la educación superior." *Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales* (2008).
- Brunner José J. 2006. "Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentaciones, y Seis Tesis en Conclusión". Santiago de Chile.
- Bulnes, F. 2011. Gobierno lanza plan de cuatro puntos para destrabar conflicto. En La Tercera, 18 de agosto del 2011.
- CINDA. 2016. "*Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016*". Brunner José Joaquín. Coordinador.
- Ciper Chile, 2011. "Las tres sociedades que vinculan a Lavín con la Universidad del Desarrollo". Disponible en: <https://ciperchile.cl/2011/07/06/las-tres-sociedades-que-vinculan-a-lavin-con-la-universidad-del-desarrollo/>
- CONFECH 2011. "Carta de la CONFECH al presidente Sebastián Piñera". Santiago, 23 de agosto.
- CONFECH 2011. "Carta de la CONFECH al presidente Sebastián Piñera". Santiago, 23 de agosto.
- De Bruijin Hans and Hufen Hans. 1998. The traditional aproach to policy instruments. Public Policy Instruments Evaluating the Tools of Public Administration Edited by B. Guy Peters and Frans K.M. van Nispen 1998. (pp. 1-32).

- Eliadis Pearl, Hill Margaret, Michael Howlett. 2005. “*Designing government: From instruments to governance*” McGill-Queens University press.
- Espinoza, Oscar y Gonzalez, Luis. 2011. “*La Crisis del Sistema de Educación Superior Chileno y El Ocaso del Modelo Neoliberal*”. FES, Fundación Equitas.
- El Mostrador 2011a. Las propuestas para la Educación que se han debatido en más de tres meses de manifestaciones. El Mostrador, Santiago, 24 de agosto. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/24/las-propuestas-para-la-educacion-que-se-han-debatido-en-mas-de-tres-meses-de-manifestaciones/>
- El Mostrador (2008) Los conflictos de interés que enturbian la acreditación de universidades.
- Finel, B. I., & Lord, K. M. 2000. Introduction Transparency and World Politics. In *Power and conflict in the age of transparency* (pp. 1-12). Palgrave Macmillan, New York.
- Fontaine, Guillaume. 2015. “*El análisis de políticas públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*”. Barcelona: Anthropos.
- Fontaine Guillaume, Narváez Iván, Paz Byron. 2017. “*Explaining public Accountability Deficit in Extractives Policies: The Ecuadorian Case.*” *Extracting Industries and Society*. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- García-Guadilla, Carmen 2013, “Universidad, desarrollo y cooperación en la perspectiva de América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. IV, núm. 9, pp. 21-33, [http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/308/html\\_38](http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/308/html_38)
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain," *Comparative Politics* 25 (3): 275-296
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. *Politica science and three new institutionalism*.
- Hernández, Daniel. 2007 “Ej. Introducción al análisis Bayesiano.”
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of comparative policy analysis: research and practice* 11 (1): 33-46.
- Howlett Michael, Kim Jonathan, Weaver Paul. 2006. “*Assessing Instrument Mixes through Program and agency Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research*. Review of Policy Research”, Volume 23, Number1



- Howlett Michael, 2004. "Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice".
- Hood, Christopher. 2007. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, January 2007 (pp. 127–144).
- Jackson, Patrick. 2011. "The conduct of inquiry in international relations". Taylor and Francis.
- Klees Steven, Samoff Joel y Stromquist Nelly. 2012. "*The World Bank and Education. Critiques and Alternatives.*". *Comparative and International Education: A Diversity of Voices*. Sense Publishers. Rotterdam, Boston Taipei.
- Lascoumes and Le Gales. 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to The Sociology of Public Policy Instrumentation. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, January 2007 (pp. 1–21).
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of muddling Through". Yale University.
- Marín Verdugo, Diego. 2011. "Mal Educados. El Problema de la Educación en Chile".
- Morales Casetti, Marjorie. 2014. Nueva Gestión Pública en Chile. Orígenes y efectos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(2), 417-438.
- Patrinós Harry, Barrera Felipe y Guaqueta Juliana. 2009. "*The Role and Impact of Public Private Partnership in Education*". Banco Mundial.
- "Políticas de Educación superior en Iberoamérica 2009 – 2013" Centro de políticas comparadas de educación UAB, Stgo. de Chile.
- Reich Albertz, Ricardo, Machuca, Flora, López Stefoni, Daniel, Prieto, Juan P, Music, Juan, Rodríguez-Ponce, Emilio, & Yutronic, Jorge. 2011. Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile. *Ingeniare*. Revista chilena de ingeniería, 19(1), 08-18.
- Relly, Jeannine E., and Meghna Sabharwal. 2009. "Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study." *Government Information Quarterly* 26.1 (2009): 148-157.
- Salazar, Gabriel. 2012. Movimientos sociales en Chile: "*Trayectoria histórica y proyección política*", ed. UQBAR, Chile.

Tilly, Charles. 1998. "*Conflicto político y cambio social*". Ed. Trotta. SA, Colección Estructuras y Procesos.

Touraine, Alain. 2006. "Los Movimientos Sociales" Revista Colombiana de Sociología. N°27/ 255-278.

Urrutia, Eugenio Rivera. 2011. "Política social: de las reformas continuistas a la rebelión contra el modelo." 68. en Latinbarometro de Políticas y Equidad. Fundación Equitas y F.E.S