

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La autonomía universitaria en Chile: entre el Estado y el Mercado (1981-2020)

University Autonomy in Chile: between the State and the Market (1981-2020)

ALFONSO HENRÍQUEZ RAMÍREZ¹

MATÍAS ISLA AGUILERA²

VIOLETA MONTERO BARRIGA³


LEONARDO SALAZAR VERGARA⁴

Universidad de Concepción, Chile⁵

RESUMEN El presente artículo desarrolla una discusión conceptual y jurídica de la autonomía universitaria y su aplicación en Chile a través de la distinción y análisis de tres periodos de reforma en materia de educación superior desde el 1981 a 2020. La contribución central de este estudio es incluir en su análisis una nueva etapa de reforma (Ley N° 21.091) que cambia profundamente tan-

1. Doctor en Derecho, Magister en Filosofía Moral, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado. Profesor Departamento de Historia y Filosofía del Derecho, Universidad de Concepción.

E-mail: alfohenriquez@udec.cl.  <https://orcid.org/0000-0001-8281-9383>

2. Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas. Coordinador Grupo de Investigación Políticas Públicas en Educación Universitaria N°20.E4.01, Universidad de Concepción. E-mail: mis-la2016@udec.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-4882-5066>

3. Doctora en Sociología, Magíster en Política y Gobierno, Socióloga. Directora Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción. E-mail: violetamontero@udec.cl.  <https://orcid.org/0000-0001-6949-2662>

4. PhD. In Economics., Magíster en Economía, Magíster en Economía de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, Ingeniero Comercial. Profesor Departamento de Economía, Universidad de Concepción. E-mail: lesalaza@udec.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-3882-8597>

5. Artículo escrito en el marco del proyecto de investigación “Desacuerdos y Polarización: caracterización de la discusión pública on line sobre educación superior en Chile contemporáneo (2017-2018)”. Código N°218.058.009-INI financiado por la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Concepción y desarrollado por el Grupo de Investigación Políticas Públicas en Educación Universitaria N°20.E4.01.

to la normativa como las instituciones que rigen a los centros de educación superior y, hasta el momento, no ha sido explorado por parte de la literatura especializada. Se concluye señalando que aun cuando se han generado transformaciones significativas en el funcionamiento del sistema de educación superior, es posible identificar elementos comunes que han persistido como eje orientador. El texto pertenece a los estudios sobre derecho y ciencia política y metodológicamente utiliza la revisión bibliográfica y normativa para analizar las trayectorias ya mencionadas y su impacto en la institucionalidad y devenir nacional. Finalmente, el texto presenta claves históricas en un momento de discusión nacional e identifica nudos críticos a profundizar en investigaciones futuras.

PALABRAS CLAVE Enseñanza superior; autonomía universitaria; historia de la educación; política educacional.

ABSTRACT This article provides a conceptual and legal analysis of university autonomy as applied in Chile through the identification and analysis of three periods of higher education reform from 1981 to 2020. The main contribution of this study is the thorough analysis of a recent reform (Law No. 21.091) that profoundly changes both the regulations and the institutions that control higher education establishments. So far, this reform has not been studied in the specialized literature. We conclude by pointing out that even when significant transformations have occurred in the higher education system, it is possible to identify common elements that have persisted as driving forces. The present analysis belongs to the field of studies on law and political science and methodologically employs a bibliographical and normative review to analyze these trends and their impact on the national institutional framework and its evolution. Lastly, the article provides important historical cues at a time of ongoing national discussion, and highlights critical points to be further explored in forthcoming research.

KEYWORDS Higher education; university autonomy; educational history; educational policy.

Introducción

El concepto de autonomía universitaria presenta cierta complejidad. Esta se explica, entre otras consideraciones, debido a que su extensión y contenido, constituyen variables que dependen en buena medida de la relación que se da entre Universidad, Estado y Mercado. Para dar cuenta de este hecho, explicaremos en primer término

que el concepto de autonomía universitaria presenta un carácter multidimensional, pero que sus distintas facetas se encuentran funcionalmente enlazadas en torno a un fundamento y propósito común. En segundo lugar, analizaremos como se han estructurado dichas dimensiones en el caso del sistema universitario chileno. Para ello distinguiremos dos etapas: a) La autonomía universitaria durante la Dictadura; b) La autonomía universitaria durante los primeros gobiernos de la Concertación. En tercer lugar, estudiaremos la autonomía universitaria en el contexto de Ley N° 21.091. Fundamentaremos que, aun cuando han existido transformaciones importantes, también se han mantenido algunos elementos de continuidad. Esta circunstancia nos obligará a relativizar y a mirar con escepticismo los cambios más recientes que se han introducido en este ámbito.

1.- Autonomía universitaria: un concepto multidimensional

En un plano general, la autonomía se proyecta sobre una dimensión organizativa y otra normativa. La primera, abarca la posibilidad que tienen las Universidades para poder dotarse de una determinada estructura de competencias reconocida por el derecho, mientras que la segunda, ampara la potestad que tienen dichas instituciones para poder dictar sus propias normas de régimen interno dentro de un determinado marco normativo⁶. Estas ideas remiten al concepto de autogobierno. En este contexto, se habla de autonomía por referencia a dos cuestiones que pueden ser diferenciadas para efectos analíticos. La primera, coloca el énfasis en que el autogobierno universitario busca preservar el carácter autónomo de la universidad frente a influencias externas (autonomía defensiva), al tiempo que la segunda, busca lo contrario, esto es, generar un mayor grado de acercamiento e interrelación con la sociedad (autonomía activa)⁷.

Por otro lado, también podemos señalar que la autonomía constituye una figura jurídico-organizativa que permite al Estado cumplir con ciertos fines públicos considerados por el legislador como normativamente relevantes. Bajo este supuesto, la autonomía se caracteriza por presentar un carácter funcional, alejándose con ello de la idea que podría ver en esta potestad una simple suma de privilegios o prerrogativas⁸. Profundizando en la noción, la autonomía universitaria se ha enlazado también con el concepto de garantía institucional. Esta figura, cuyo origen lo encontramos en la doctrina publicista alemana, nace con el propósito de asegurar que el legislador no desnaturalice o elimine los rasgos o las características que hacen que ciertas instituciones puedan ser reconocibles desde el punto de vista de los fines que cumplen⁹. En

6. NUÑEZ (2007) p. 224.

7. CÁMARA (2012) p. 84.

8. PARADISI (2007) p. 305.

9. CIDONCHA (2009) p. 150.

lo que respecta a nuestro trabajo, la autonomía en tanto garantía institucional, puede ser vista, por un lado, como un tipo de inmunidad frente a la administración -siempre relativa desde luego-, en el sentido que no puede eliminarla, pero también, como un límite inmanente al poder regulatorio que detenta el Estado, toda vez que este, si bien puede regular y normar su ejercicio, no puede ni le está permitido alterar sus rasgos esenciales, ni impedir su libre ejercicio¹⁰.

Finalmente, la autonomía también puede ser pensada no como ausencia de regulación o control, sino como lo que Araneda-Guirriman et al. denominan márgenes de maniobra institucional¹¹. Tal como señalan estos autores, aun cuando las universidades merecen un trato especial en cuanto a su libertad académica y autonomía procedimental, ello no impide que el Estado pueda establecer mecanismos de rendición de cuentas, destinados a asegurar objetivos como la búsqueda de la calidad, la equidad en el acceso o el buen uso de los recursos públicos.

Ahora bien, la autonomía, en tanto potestad organizativa y normativa, comprende una serie de dimensiones que debemos tener presente para los efectos de nuestra investigación. La razón de ello descansa en el hecho que la tensión entre Estado y Mercado, se concreta en la legislación y en la discusión pública, justamente en la forma institucional o normativa que asumen estas distintas dimensiones. Para estos efectos, distinguiremos entre autonomía organizacional, autonomía financiera, autonomía en la administración de recursos humanos, y autonomía académica¹². Estas dimensiones ofrecen un marco muy claro para poder comprender el concepto de autonomía:

a) Autonomía organizacional: Esta dimensión se refiere a la libertad que tiene la respectiva institución para decidir sobre su estructura organizativa interna. Entre otros, se relaciona con el procedimiento para elegir a los integrantes del órgano directivo, la forma de gobierno universitario, la capacidad para definir su estructura académica y administrativa o la posibilidad de crear entidades independientes que le permitan a la Universidad cumplir con su misión institucional, por mencionar algunos aspectos.

b) Autonomía financiera: Probablemente, esta es una de las dimensiones más complejas de abordar desde el punto de vista de la regulación, y que más interés presenta para muchas instituciones. Este aspecto de la autonomía, se refiere a la capacidad que presenta la Universidad para decidir libremente sobre sus asuntos financieros internos. De acuerdo con el Autonomy Scorecard, este parámetro puede abarcar cuestiones tal como las fuentes o

10. CORDERO (2007) p. 88.

11. ARANEDA-GUIRRIMAN *et al.* (2018) p. 68.

12. THE EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION (EUA). Disponible en: <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/organisational/> [Fecha de consulta: 4 de enero, 2021].

los mecanismos de financiamiento, la cantidad o el tipo de fondos públicos o privados que recibe la institución, la posibilidad de contraer créditos o adquirir bienes inmuebles y la facultad para poder cobrar matrículas a los estudiantes. En nuestro parecer, y dependiendo de los respectivos arreglos institucionales, este parámetro podría entenderse en dos sentidos distintos: 1) como demanda dirigida al Estado para obtener un cierto tipo de financiamiento público que le permita cumplir con sus funciones sin depender de la demanda privada (autonomía respecto del Mercado), o 2) como libertad para establecer aranceles y efectuar cobros a los estudiantes sin mayor intervención estatal (autonomía respecto del Estado)¹³.

c) Autonomía en la dotación de personal: Este se refiere a la libertad de la Universidad para decidir sobre aspectos vinculados con la gestión de recursos humanos, las contrataciones del personal administrativo o académico, las remuneraciones, los despidos, los mecanismos de promoción o ascensos y la carrera funcionaria.

d) Autonomía académica: Sin duda, nos encontramos ante una de las dimensiones que aborda de manera más directa lo que vendría a constituir, el trabajo propiamente universitario. Esto se explica, en atención a que esta faceta abarca justamente cuestiones tales como la libertad de la Universidad para determinar el contenido de las materias que se imparte, la libertad de cátedra y de investigación, la calidad de la enseñanza que ofrece, la oferta tanto de pregrado como de posgrado y los requisitos de admisión de estudiantes, todas cuestiones que constituyen la propia esencia de este tipo de instituciones.

Si vinculamos estos elementos, con lo que hemos señalado un poco más arriba en relación con la autonomía, podemos apreciar que esta noción en realidad tiene un contenido complejo y multidimensional. En efecto, la autonomía, como forma de autogobierno, abarca desde los aspectos organizacionales de este tipo de instituciones, hasta los relacionados con la misión y el valor de la Universidad, pasando por cuestiones vinculadas con el financiamiento y la administración del personal. Por esta razón, sería un error pensar la autonomía, y de manera más concreta, la forma en cómo se regula, como una cuestión de todo o nada, dado que la administración suele establecer mecanismos de regulación diferenciados en relación con cada una de estas dimensiones. En otras palabras, la autonomía constituye una propiedad que se debe analizar a propósito de los aspectos organizativos, financieros, administrativos o académicos, y no como algo genérico o indiferenciado. De este modo, creemos que la autonomía constituye una cuestión de grado, en el sentido que la mayor o menor

13. ATRIA (2016) p. 114.

regulación que encontramos en alguna dimensión, no necesariamente se va a proyectar respecto de las demás.

Debemos abordar un último problema que consideramos relevante. Aun cuando la autonomía presenta distintas facetas, cuya existencia no puede ser obviada por el investigador, las mismas guardan entre sí una relación de tipo funcional o teleológico. Esta relación surge a partir de la identificación de la función o de la misión que cumple institucionalmente la Universidad dentro de la sociedad. Estas nociones, hacen referencia a los horizontes de acción o a los modos u objetivos que cumplen estas organizaciones, y que representa el modo particular que estas tienen de contribuir al progreso de las comunidades dentro de las cuales se encuentran insertas¹⁴. A este respecto, existe un cierto acuerdo en el sentido que la función propia de la Universidad, se vincula con las tareas de creación, desarrollo y transferencia del conocimiento científico y artístico.

Este hecho tiene relevancia, dado que, como bien comenta Bernasconi, es debido justamente a la necesidad de alcanzar estos propósitos, que la Universidad puede reclamar para sí una cierta autonomía organizativa y normativa¹⁵. Así, el perfeccionamiento de dicha misión, debe darse en un contexto de libertad, esto es, sin presiones ni influencias indebidas que puedan entorpecer la libre búsqueda del saber. Por esta razón, las distintas dimensiones a las que hemos hecho referencia, son tributarias de la misión institucional de la Universidad, a lo menos en un doble sentido. Primero, como parámetro de justificación, en el entendido que estos objetivos representan la razón o el fundamento que explica porque estas instituciones gozan de determinados espacios de autonomía, que son distintos, tanto en su sentido como en su extensión, de los que el ordenamiento reconoce a otros grupos intermedios. Pero también, y en segundo lugar, la misión de la Universidad representa un verdadero límite al poder de regulación que tiene la administración en este ámbito. Esto significa que, si bien el Estado se encuentra facultado para normar esta actividad, el ejercicio de dicha potestad no puede suponer la desnaturalización de los rasgos distintivos que definen lo que es -o debe ser- la función de la Universidad. Así, y como sostiene Costa, la autonomía es un instrumento “cuyo núcleo simbólico y práctico es la toma de decisiones y el diseño e implementación de políticas institucionales orientadas a la protección de las libertades académicas”¹⁶.

14. VARGAS (2010) p. 69.

15. BERNASCONI (2014) pp. 33-60.

16. ACOSTA (2020) p. 17.

2.- Etapas de reforma en materia de educación superior en Chile

2.1 Cambios normativos en el periodo 1981-1990

Durante la dictadura se adoptaron una serie de medidas destinadas a reservar a los privados la tarea de hacerse cargo de la educación, asegurándoles una amplia libertad para poder configurar sus propios proyectos educativos. Este proyecto se fundamenta por un lado en la idea de Estado subsidiario, de lógica gremial y corporativa, pero también, en visiones cercanas al neoliberalismo y a la teoría del capital humano¹⁷. Es un modelo que tiene sentido, si asumimos, tal como lo hace la dictadura, que la forma más eficiente de asignar bienes escasos, consiste en hacerlo por medio del mercado, esto es, de acuerdo con la capacidad que cada uno tenga para pagar por ellos¹⁸. Esta forma de entender el rol del Estado, también se proyectará sobre el ámbito universitario. En efecto, si nos centramos en algunos aspectos vinculados con la autonomía financiera y académica, las políticas que se van a introducir durante este periodo, apuntarán sobre todo a la liberalización del sistema. En este sentido, las autoridades de la época buscaron pasar desde un modelo cerrado de educación superior, considerado marcadamente monopólico, poco competitivo y altamente dependientemente del financiamiento estatal, hacia un sistema abierto al mercado y a la competencia privada¹⁹. Para ello se tomaron una serie de medidas de gran interés.

En primer término, la normativa introdujo un nuevo tipo de financiamiento universitario. Para estos efectos, procedió a distinguir entre instituciones creadas a partir de la nueva legislación, y las que habían sido creadas con anterioridad. En el caso de las primeras, se estableció que estas se financiarían mediante sus propios recursos, en lo fundamental, a través del cobro de aranceles a los estudiantes, determinados de forma autónoma por cada institución. Tratándose de las segundas, igualmente se permitió el cobro de aranceles, pero con la importante diferencia de que estas instituciones también podían aspirar a ciertas fórmulas de financiamiento estatal: aportes fiscales directos, aportes fiscales indirectos y créditos universitarios (dirigidos a los estudiantes). Como se aprecia, por medio de estas transformaciones se buscó favorecer la competencia entre universidades. Así, como los fondos ya no estaban asegurados, las instituciones debían movilizar sus recursos para atraer a los mejores estudiantes según sus resultados en pruebas estandarizadas. Esto obligó a las universidades, incluso a aquellas que pertenecían al Estado, a tener que comercializar sus servicios educacionales, bajo una lógica más cercana a la idea de mercado²⁰.

17. ORELLANA y MIRANDA (2018) pp. 104-106.

18. SALGADO (2019) p. 219.

19. BRUNNER (2009) p. 220.

20. BRAVO (2013) p. 267.

En este contexto, podemos ver un doble movimiento: por un lado, el sistema se hizo efectivamente menos dependiente del financiamiento estatal, en especial en el caso de las universidades creadas después de 1981, pero también, supuso que las instituciones quedaran cada vez más sometidas al control del mercado. Este hecho sin duda tiene una doble lectura. Se puede decir que este cambio permitió que las universidades pasaran a tener mayor libertad para decidir sobre sus asuntos financieros internos, en la medida en que ahora podían determinar libremente el monto de sus aranceles sin depender de lo que a este respecto decidiera el Gobierno de turno. Pero a la vez, también lo podemos interpretar como una pérdida de autonomía, sobre todo debido a que abrió la posibilidad para que los recursos captados por medio del mercado, no fuesen suficientes para poder garantizar la sustentabilidad económica de las respectivas instituciones.

Ahora bien, para comprender las razones de este cambio, debemos tomar nota del hecho que estas transformaciones se fundaron en una concepción amplia de la libertad de enseñanza, entendida esta última, como parte de la libertad de empresa, reconocida y garantizada en el artículo. 19 N° 21 de la actual Constitución. Este nexo, permitió entender a la educación como una simple expresión sectorial del derecho a desarrollar cualquier actividad económica²¹, allanando con ello el camino justamente para todas aquellas políticas que apuntaron a introducir mecanismos de financiamiento propios de un sistema de mercado.

En segundo lugar, las autoridades procedieron a flexibilizar las barreras de entradas al sistema. En este sentido, de acuerdo con la regulación vigente en la época, las universidades podían obtener el reconocimiento oficial, cumpliendo solo con unos pocos requisitos mínimos, además del depósito de su acta de constitución legal y de sus estatutos, pudiendo iniciar actividades de forma casi inmediata siempre que al menos ofrecieran una carrera del nivel correspondiente²². Esto permitió que las instituciones de educación superior gozaran de una amplia autonomía para determinar el número de carreras, las vacantes disponibles y los procesos de selección, favoreciendo con ello el aumento de la oferta y la masificación del sistema²³.

Sin embargo, durante este periodo también observamos algunas contradicciones. La más evidente, sin duda, es la que se relaciona con la intervención que ejerció la Dictadura en materia de gobierno universitario. En este sentido, las universidades fueron objeto de un proceso de purga ideológica más o menos intenso, el cual se manifestó en el control sobre sus formas de representación y elección de autoridades - la facultad para nombrar y remover rectores se mantuvo hasta el término del gobierno militar-, en la vigilancia permanente sobre sus procesos académicos y de investiga-

21. ZÁRATE (2021) p. 146.

22. BRUNNER (2009) p. 224.

23. SANHUEZA y CARVALLO (2018) p. 218.

ción, y en la necesidad de someter el actuar de la universidad a la línea política de la administración²⁴. De hecho, y tal como explican Salazar y Rifo, la normativa propició un modelo de gobierno poco participativo, radicado en una Junta Directiva, destinado a excluir a los estudiantes y al personal administrativo, justificado en la necesidad de evitar la politización de la educación superior. Si bien este modelo no fue recibido con aprobación por parte de las instituciones, su cambio tomaría varias décadas²⁵.

Este control contrasta con las políticas de liberalización económica en materia de aranceles y de ampliación de la oferta que explicamos más arriba, hecho que por lo demás no es de extrañar, puesto que refleja muchas de los contrastes que caracterizaron a un régimen que fue muy conservador en lo político, pero marcadamente neoliberal en lo económico.

2.2.- Reestructuración durante gobiernos de la Concertación (1990-2013)

Este modelo será objeto de una serie de reestructuraciones durante los gobiernos de la Concertación. Sin embargo, la lógica subsidiaria y de mercado no será puesta en duda. En este sentido se mantendrán aspectos tales como el sistema de aranceles, las distintas fórmulas de financiamiento estatal, los sistemas de créditos universitarios, o el respeto a la libertad de las instituciones universitarias para crear y definir su oferta curricular (cupos disponibles, requisitos de admisión, procesos de selección, entre otros). Así, la discusión académica y política no se planteará en términos de avanzar hacia la superación del modelo de mercado o de Estado subsidiario, sino que más bien, se buscará simplemente regular y racionalizar el sistema²⁶. Por ejemplo, se reconoció que los estudiantes no disponían de herramientas para juzgar o comparar la oferta disponible entre las distintas universidades, en especial en el caso de las instituciones de creación más reciente. En el mismo sentido, también se observó que no existían mecanismos de control que permitieran medir la calidad de los servicios que estas prestaban. Igualmente, se constató que aun cuando el sistema había crecido de manera importante, dicha expansión no había sido orgánica ni articulada, evidenciándose algunos problemas de estancamiento y atomización²⁷. De este modo, se concluyó que el problema radicaba en el hecho que nos encontrábamos ante un mercado poco transparente, caracterizado por la existencia de problemas de asimetría de información, de calidad de la oferta, y de falta de adecuados sistemas de rendición de cuentas y de gestión institucional²⁸.

24. DROGUETT (2018) p. 171.

25. SALAZAR y RIFO (2020) p. 42.

26. SANHUEZA y CARVALLO (2018) p. 223.

27. RIFO (2017) p. 19.

28. BRUNNER (2009) p. 266.

Para revertir esta situación, se generaron varias líneas de acción. Durante los años noventa, se avanzó en dos sentidos. Por un lado, en 1990, y mediante la dictación de ley N° 18.962 (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza), se creó el Consejo Superior de Educación, en adelante el Consejo. Este órgano estaría encargado de administrar el proceso de licenciamiento de los proyectos institucionales de las nuevas instituciones privadas de educación superior²⁹, asegurar niveles mínimos de calidad, promover el desarrollo global de las instituciones, y proteger a los usuarios del sistema, entre otros objetivos. Finalizado el periodo de licenciamiento descrito por la ley, el Consejo estaba en condiciones de reconocer la autonomía de la respectiva institución. En este sentido, se observó una preocupación por resituar el problema de la autonomía, como parte del intento del Estado por garantizar ciertas condiciones generales de aceptabilidad de la oferta, en la medida en que el proceso contemplaba el análisis de cuestiones tales como los aspectos docentes, pedagógicos, de recursos físicos y de infraestructura, entre otros. A fines de los años noventa, se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECESUP). De acuerdo con Urbina, el programa operó en su primera etapa “bajo la hipótesis general de que la inversión en infraestructura académica mejoraría la docencia y el aprendizaje estudiantil”³⁰. Para alcanzar este objetivo, se promovieron una serie de intervenciones focalizadas, mediante la oferta de fondos concursables, si bien, no siempre de manera coherente y sistemática. De esta forma, el Estado garantizaba un determinado nivel de financiamiento público, pero condicionado a que las instituciones de educación superior realizaran ciertos cambios, en ámbitos tales como los relacionados con el desempeño de los docentes o con la mejora de los niveles de aprendizaje en el pregrado. Desde una perspectiva más general, este programa buscaba “aumentar la efectividad del gasto público, alinear los objetivos institucionales con los objetivos de interés nacional, favorecer la rendición de cuentas pública, así como asociar el mejoramiento del desempeño institucional con el financiamiento”³¹.

Creemos que este tipo de iniciativas reflejaron un cambio relevante, dado que permitieron pasar desde una gobernanza autoritaria, hacia otra centrada en los problemas de desempeño, calidad y coherencia del sistema. Sin embargo, esto también generó transformaciones en la forma en cómo se podía entender la autonomía, abriendo con ello la puerta para la emergencia de nuevas tensiones. Así, por un lado, las universidades ganaron mayores espacios de libertad, en especial en temas relacionados con su gestión interna, pero también comenzaron a ser sometidas a un mayor

29. CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN, 1990-2009. Síntesis de sus aportes a la educación chilena. Disponible en: https://www.cned.cl/sites/default/files/memoria_1990_2009.pdf [Fecha de consulta: 20 de marzo, 2021] p. 7.

30. URBINA *et al.* (2012) p. 24.

31. REICH *et al.* (2011) p. 9.

control por parte de la autoridad, generalmente asociados con el cumplimiento de indicadores de desempeño o con mecanismos de rendición de cuentas. Esto llevó a la expansión de sus obligaciones, y a un cierto reordenamiento de sus márgenes de acción interna y normativa. En este sentido, estos procesos asumieron e hicieron suya, parte de la lógica de mercado o economicista propia del periodo anterior. Como comenta Fleet, este modelo asumió que los actores educacionales eran agentes que buscaban maximizar su utilidad mediante el cálculo racional y el logro de resultados puramente cuantitativos, limitándose el Estado a entregar financiamiento y a establecer mecanismos de regulación destinados a disciplinar la oferta, pero sin atender al desarrollo del sistema, el cual surgirá a partir de las decisiones que libremente adopte cada institución³².

Con el cambio de milenio, esta forma de entender la relación entre Estado, Universidad y Mercado se va a consolidar y profundizar. En efecto, en términos de la oferta educativa, nos encontramos con el hecho que la normativa reseñada, favoreció la masificación de la enseñanza superior, pero al mismo tiempo, también generó una serie de mecanismos de segmentación del sistema, reproduciendo la desigualdad que se evidenciaba tanto en el nivel primario como secundario, pero ahora al interior de la educación superior. Así, se fue configurando en torno a tres ejes: un sistema privado, altamente elitario y con altos aranceles; un grupo de universidades tradicionales, conformado esencialmente por las instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), también muy selectivo, pero socialmente más heterogéneo; y otro mayoritariamente privado, conformado por instituciones con baja selectividad y calidad³³. Aun cuando esta no fue necesariamente la consecuencia que se buscó con la liberalización de la enseñanza superior, lo cierto que la desregulación y la falta de políticas que apuntaran a fortalecer las instituciones públicas, terminó por hacer que las instituciones privadas fuesen quienes lideraran la expansión del sistema. De manera correlativa, y dada la estructura de financiamiento del modelo de educación superior, este hecho favoreció lógicamente que los estudiantes se segmentaran en función del tipo de institución a la que podían aspirar según sus niveles de ingreso o capital cultural o social. Como indica Brunner, el sistema chileno evidenciaba una serie de rasgos que lo volvían un modelo con altos niveles de privatización y en el cual los procesos de mercadización se encontraban en una fase más avanzada: bajas barreras de entrada, libertad para determinar el precio de sus aranceles y el número de vacantes, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas adecuados, un peso relativamente mayor de la matrícula privada en relación con la matrícula total, entre otros aspectos³⁴.

32. FLEET *et al.* (2020) p. 10.

33. SANHUEZA y CARVALLO (2018) p. 241.

34. BRUNNER (2009) p. 352.

Sin embargo, y al igual que durante el periodo anterior, los gobiernos intentarán introducir mecanismos destinados a racionalizar y ordenar este mercado en concordancia con los principios de la Nueva Gestión Pública³⁵. Dos son particularmente relevantes.

Por un lado, se extendió el alcance de los Fondos de Desarrollo Institucional (FDI) y del Programa MECESUP, al conjunto de los planteles acreditados, con independencia del tipo de institución postulante. Estos mecanismos, caracterizados por su focalización, y por estimular la competencia entre universidades, fueron pensados bajo el supuesto que terminarían por reemplazar al Aporte Fiscal Directo (AFD), recursos que funcionaban -y aún lo hacen- bajo una lógica distinta, esto es, como fondos de libre disponibilidad, asegurados por ley de presupuesto a un cierto grupo de instituciones, y orientados hacia la producción libre de docencia, investigación y extensión³⁶.

La segunda línea de acción, se concretó por medio de la Ley N° 20.129 que creó la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) el año 2006. Este nuevo sistema de aseguramiento de la calidad, impuso nuevas obligaciones a las universidades en materia de información pública -número de alumnos, programas, docentes, resultados de procesos académicos, entre otros (artículo 50), justificadas en parte en la necesidad de mejorar los problemas de asimetría y falta de información característicos del mercado universitario. Aun cuando la acreditación se mantuvo como voluntaria, la normativa estableció mecanismos indirectos para fomentar que las instituciones se sometieran a este procedimiento. Entre ellos, se dispuso como condición para que los estudiantes accedieran al Crédito con Aval del Estado (CAE) que la universidad estuviera acreditada. Así, el vínculo entre acreditación, autonomía financiera y ayudas estudiantiles, se acrecentó, dado que favoreció que para muchas instituciones fuese esencial acceder a este tipo de licenciamiento, en la medida que el CAE comenzó a representar una de sus principales fuentes de financiamiento³⁷. Por otro lado, el funcionamiento de la CNA no estuvo exento de críticas pues la conformación de sus comisionados fue vinculada a conflictos de interés. En efecto, en un inicio el conglomerado de universidades adscritas al CRUCH designaba un número importante de comisionados que posteriormente votaban de forma anónima los procesos de acreditación. Sumado a esto, la existencia de casos de corrupción obligó en el año 2013 a transparentar el sistema de votación³⁸.

35. Las reformas promovidas por este modelo se vinculan a la privatización y tercerización del sector público, el uso de herramientas de gestión privada como la aplicación de evaluaciones de desempeño y la reducción del aparato estatal en busca de mayor eficiencia de los recursos públicos.

36. SANHUEZA y CARVALLO (2018) p. 232.

37. SALAZAR y RIFO (2020) p. 49.

38. BARROILHET *et al.* (2021) p. 483.

En términos generales, aun cuando observamos un progresivo aumento del control del Estado, este se estructuró en base a presupuestos que guardaban una cierta dosis de continuidad con la regulación anterior. Dicho de otra forma, la administración pasó a ser un actor que financiaba, regulaba y certificaba la correcta acción de los privados, pero sin interferir en la capacidad del mercado para determinar autónomamente la asignación de los recursos, la oferta y/o la calidad de los programas. En este sentido, podemos observar que la discusión no estuvo centrada en cuestiones relacionadas con el gobierno universitario o con los mecanismos de representación o participación internos, sino que más bien, tendió a enfocarse en el gobierno del sistema, lo cual suponía poner el acento en los problemas de coordinación entre las distintas unidades educativas. Bajo este modelo de “Estado evaluador”, la administración pretendió asumir el rol general de articulador del sistema universitario y de las políticas institucionales más relevantes, pero sin involucrarse directamente en sus procesos formativos, organizacionales y/o académicos, sino más bien, estableciendo incentivos y mecanismos de *accountability* externos, asociados en algunos casos a la imposición de sanciones de tipo administrativo o a la pérdida de algunos beneficios (o a la imposibilidad de postular a fondos públicos)³⁹.

2.3.- Nueva Ley de Educación Superior: hacia una relativa superación del modelo subsidiario (2014-2020)

Desde la primera mitad de la década anterior, los estudiantes habían enarbolado una serie de demandas relacionadas con la necesidad de eliminar algunas de las barreras económicas que impedían el acceso a la universidad en igualdad de condiciones, cuestiones vinculadas con la calidad, el lucro, la equidad general del sistema, el fortalecimiento del sistema público y la urgencia de abandonar las políticas neoliberales y privatizadoras que se implementaron a partir de la dictadura. Sin embargo, y tal como hemos analizado en las secciones anteriores, los gobiernos de la Concertación se caracterizaron por asumir un rol más bien regulador del mercado, con énfasis en los mecanismos de control de calidad y de rendición de cuentas, sobre una base de respeto a la libertad de los respectivos planteles, en temas vinculados con la determinación de aranceles, la oferta de pregrado o posgrado y con la fijación de los requisitos de admisión y número de vacantes, entre otros.

En este sentido, durante el año 2016, y bajo el segundo gobierno de Michel Bachelet, se dio impulso a una de las transformaciones más relevantes en materia de regulación del sistema universitario. Nos referimos al proyecto sobre educación superior, que terminó en la dictación de la ley N° 21.091. Esta iniciativa se formuló en torno a tres ejes, los cuales pretendían sentar las bases para la construcción de un nuevo

39. BENTANCUR (1997) p. 117.

sistema de educación superior. Dichos ejes fueron los siguientes: a) búsqueda permanente de la calidad; b) equidad e inclusión en el acceso, sobre todo por medio de la introducción de la gratuidad; c) contribución al desarrollo del país y de sus regiones⁴⁰. Si nos centramos en los problemas relacionados con la autonomía financiera, esta propuesta avanzó en tres sentidos que vale la pena considerar.

El primero, se vincula con el hecho que la nueva institucionalidad estableció una serie de requisitos para que las instituciones pudiesen acceder a fondos públicos por vía de gratuidad: a) contar con acreditación institucional avanzada o de excelencia; b) estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro u otras que señale la ley; c) estas adscritas al Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior regulado por la ley; d) aplicar políticas: “que permitan el acceso equitativo de estudiantes; y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que al menos el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país” (art. 83). Es importante destacar que la Subsecretaría de Educación Superior, en adelante la Subsecretaría, tiene la facultad de revisar la solicitud de incorporación al sistema de gratuidad establecido por esta normativa, estando facultada para determinar el monto anual a transferir (art. 85) y para desarrollar el proceso de salida de las instituciones a este beneficio (artículo 86).

El segundo aspecto que merece ser destacado, es el relativo a que las instituciones adscritas a este sistema de financiamiento, deberán regirse por los procedimientos de estandarización y regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y vacantes que contemple la Subsecretaría en coordinación con la Comisión de Expertos (art. 87). En este sentido, las instituciones que formen parte del sistema de gratuidad no tendrán autonomía respecto del cobro de matrículas y aranceles superiores, los cuales serán fijados por la Subsecretaría junto a la Comisión de Expertos.

Finalmente, en lo relativo a la facultad para conservar excedentes, se estableció que las instituciones de educación superior estarán obligadas a reinvertir los excedentes o ganancias que generen “en la consecución de los fines que les son propios según la ley y sus estatutos, y en la mejora de la calidad de la educación que brindan”. Lo anterior, a riesgo de reintegrar a la institución el desvío de fondos junto a una multa de un 50% de dicha suma una vez comprobada la sanción por parte de la Superintendencia (art. 65).

En cuanto a la autonomía académica, también existen algunos cambios importantes. Se establece que la Subsecretaría tendrá la facultad para determinar las vacantes máximas de las carreras y programas adscritos al sistema de gratuidad (art. 11, 81, 87

40. BACHELET (2016). Mensaje Presidencial. Mensaje en Sesión 39. Legislatura 364, 4 de julio 2016. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/> [Fecha de consulta: 12 de diciembre, 2020].

y 102). De esta manera, la autonomía de las instituciones respecto a este punto son traspasadas a la Subsecretaría.

Por otro lado, la ley crea un Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior el cual será “objetivo y transparente y deberá considerar, entre otros, la diversidad de talentos, capacidades o trayectorias previas de los estudiantes” (art. 7). Sin embargo, se mantiene un aspecto importante, a saber, que “los requisitos y criterios de admisión a cada carrera y programa de estudios para la selección de los postulantes siempre será efectuada por la institución de educación superior respectiva, de conformidad a la normativa vigente” (art. 7). Esto puede ser interpretado como un esfuerzo por mantener la autonomía de las instituciones respecto a los estudiantes que admiten, independiente de que quienes se incorporen al sistema de gratuidad deberán hacer uso de dicho Sistema de Acceso bajo la modalidad que estimen conveniente.

Por último, en materia de autonomía organizacional, existen algunos cambios interesantes. En el proyecto originalmente aprobado, se estableció que los planteles de educación superior sólo podrían tener como controladores a personas naturales, corporaciones de derecho público o personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Este aspecto, sin embargo, fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional de Chile. Respecto de la libertad de enseñanza, el Tribunal Constitucional señaló que su contenido esencial se encontraba configurado bajo principio *favor libertatis* el cual se extendía al derecho de organizar planteles educativos⁴¹. Lo anterior fue enfatizado por el Ministro Juan José Romero Guzmán al señalar que la libertad de enseñanza “brinda una autonomía reforzada para la apertura de establecimientos educacionales”⁴². Es decir, aun cuando el objetivo de este artículo era restringir la posibilidad de que dichas instituciones lucrarán, la interpretación amplia del artículo 11 se presenta como una barrera ante la posibilidad de limitar la administración de establecimientos educacionales.

Se mantuvo sin embargo un aspecto importante: la ley prohibió la existencia de operaciones con personas relacionadas. Durante décadas, este mecanismo fue utilizado por varias universidades para extraer utilidades de facto, contraviniendo con ello la normativa vigente, de forma que, por medio de su proscripción, el legislador buscó asegurar que las instituciones destinaran efectivamente sus recursos al mejoramiento de la enseñanza y de sus planteles.

41. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE, Rol N° 4317-18, 26 de abril de 2018 (Control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre educación superior, correspondiente al boletín N° 10.783-04) p. 78.

42. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE, Rol N° 4317-18, 26 de abril de 2018 (Control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre educación superior, correspondiente al boletín N° 10.783-04) p. 92.

Por otro lado, para poder formar parte del Consejo de Rectores, las universidades deben cumplir con una serie de requisitos, entre ellos: “contar con una forma de gobierno que contemple la participación de estudiantes y académicos” (art. 6 letra g). Esta referencia debe ser complementada con el hecho que la participación constituye uno de los principios orientadores del Sistema de Educación Superior, aspecto que se encontraba en buena medida ausente de la normativa anterior (art. 2 letra g).

Para cerrar, no podemos dejar de señalar que la ley estableció un Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Este sistema se encuentra integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y la Superintendencia de Educación Superior (art. 81). Uno de los aspectos más destacados que se incorpora con esta normativa, es la que dice relación con la exigencia de la obligatoriedad de la acreditación institucional y con la necesidad relativa a que las instituciones de educación superior alcancen ciertos niveles básicos en las áreas de gestión institucional y docencia de pregrado, exceptuando las dimensiones de posgrado, investigación y vinculación con el medio, las cuales permanecen como voluntarias. De igual forma, se diversifica la asignación de comisionados para solucionar los conflictos de interés previamente mencionados.

En consonancia con lo anterior, la ley establece tres niveles de acreditación: básica (2-3 años), avanzada (4-5 años), excelencia (6-7 años). Este aspecto es importante, puesto que la CNA solo tiene facultades para autorizar la creación de nuevas sedes, carreras y programas, respecto de aquellas instituciones que se encuentren en el nivel básico.

Otro punto relevante, es el que se vincula con la creación de la Superintendencia de Educación Superior. En materia de gobernanza y regulación general del sistema, este organismo cuenta con variadas facultades, muchas de las cuales pueden ser leídas como una reducción de los márgenes de autonomía de las instituciones de educación superior. En efecto, como lo señala el artículo 19 de la ley N°21.091, esta institución se encargará de “fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las instituciones de educación superior”. De igual forma, dentro de sus funciones se incluye la misión de fiscalizar que los recursos de los planteles de educación terciaria sean destinados a “los fines establecidos de acuerdo a la ley y sus estatutos”.

Las funciones ya descritas, que son desarrolladas en detalle dentro del artículo 20 de la misma ley, marcan un cambio abrupto en las dinámicas de control estatal que se habían desarrollado hasta el momento pues por primera vez se establece un organismo que presenta lineamientos de fiscalización continua con potestad sancionadora respecto al funcionar de las instituciones de educación superior.

Sumado a esto, si la Superintendencia toma conocimiento de antecedentes graves que, a su juicio, revelen que alguno de los planteles universitarios adscritos al Sistema

de Gratuidad se encuentre en peligro de a) incumplimiento de sus compromisos financieros, administrativos o laborales, b) incumplimiento de los compromisos académicos asumidos con sus estudiantes o c) infracción grave de sus estatutos o escritura social, podrá iniciar un proceso de investigación para determinar medidas correctivas (art. 3, ley N° 20.880).

Lo anterior se traduce en medidas graduales como la solicitud de un Plan de Recuperación, el nombramiento de un administrador provisional en caso de cumplirse las condiciones señaladas en el artículo 6 y, finalmente, proponer la revocación de reconocimiento oficial de la institución frente al Ministerio de Educación que, a su vez, podría culminar en el nombramiento de un administrador de cierre (artículo 4).

En primera instancia, la fiscalización de recursos podría asociarse a una disminución de la autonomía financiera y, por otra parte, las medidas correctivas como una reducción de la autonomía organizacional. Sin embargo, esto solo puede ser afirmado si entendemos a la autonomía desde el concepto de autonomía defensiva. Por el contrario, si la situamos como un concepto multidimensional que se encuentra regulado por un marco normativo previamente establecido, el uso de medidas correctivas como respuesta al incumplimiento de compromisos financieros, administrativos, laborales y académicos estaría justificado en la búsqueda de cumplir con la misión inicial de las instituciones de educación superior.

A la vista de estas transformaciones ¿qué se mantiene y qué cambia en materia de autonomía y de regulación general del sistema de educación superior?

Una manera de intentar responder a esta pregunta, consiste en partir con los argumentos y las posiciones que los actores desarrollaron durante el proceso legislativo. En efecto, el centro del debate giró en buena medida en torno a la discusión sobre la legitimidad del actuar estatal en esta materia, y en particular, sobre la posible afectación que todas las restricciones y exigencias reseñadas podían suponer para la autonomía universitaria. Como bien comenta Bassa, los parlamentarios que se opusieron a esta normativa, lo hicieron esgrimiendo dos tipos de razones: a) que las instituciones de educación constituyen individuos o personas que son titulares de ciertos derechos; y b) que la libertad de enseñanza abarca una dimensión mercantil o económica que debe ser protegida⁴³.

Por ejemplo, en relación con las facultades de la Subsecretaría algunos parlamentarios señalaron lo siguiente: “Nos preocupan las excesivas atribuciones del Estado, que ahogan la iniciativa privada en educación. El poder total entregado a la Subsecretaría, que actuará como juez y parte, que fijará aranceles, cupos y matrículas, revela, una vez más, la desconfianza hacia las personas”⁴⁴. Como vemos, en estos casos se

43. BASSA y ASTE (2019) p. 215.

44. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la ley N° 21.091, Senadora Ena von Baer. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7543/HLD_7543_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf [Fecha de consulta: 14 de marzo, 2021], p. 398.

establece una relación muy íntima entre regulación estatal, autonomía y libertad de enseñanza. Esto se explica en atención a que, para algunos parlamentarios, la autonomía representa un espacio de libertad que se construye por oposición al Estado. Esta visión se encuentra muy ligada al concepto de subsidiariedad, tal como se ha entendido en Chile, la cual está en la base, tal como explicamos más arriba, de la regulación sobre el sistema de educación superior. Bajo esta visión, la normativa constituiría una afectación a la autonomía, en la medida en que entrega la autoridad el control de amplios espacios que hasta ese momento se encontraban sujetos a la libre determinación de cada institución, en especial en materia financiera y académica.

Por otro lado, los parlamentarios cercanos a sectores de centro izquierda, entendieron esta regulación, de un modo distinto. A este respecto, avanzaron hacia una conceptualización de la autonomía un poco más compleja, y menos ligada a lógicas subsidiarias o de mercado. Un ejemplo muy claro, son las palabras del Diputado Alberto Robles: “todos estábamos de acuerdo en que era necesario consolidar una institucionalidad para la educación superior que permita resolver los problemas que hoy existen, con una superintendencia que resguarda la fe pública y la prohibición efectiva del lucro, y una Subsecretaría de Educación Superior que resguarda la autonomía”⁴⁵. Se trata de una reflexión interesante, toda vez que enlaza tres conceptos al parecer antagónicos: autonomía, regulación y fe pública. Esta visión entiende que la autonomía no constituye ausencia de regulación, sino que, por el contrario, supone o exige la existencia de un cierto marco normativo que permita configurarla. Ahora bien, este marco debe partir de la base que las instituciones de educación superior cumplen un rol social de primer orden, el cual obliga a entender el ejercicio autonomía como una potestad que debe ser armonizada con la protección de otros bienes constitucionales, como es el caso del derecho a la educación. De acuerdo con Bassa, a quien seguimos en estas explicaciones, este tipo de argumentos parte de un diagnóstico inicial, a saber, que la educación había sido concebida esencialmente como un bien de consumo, y a la autonomía, como una libertad absoluta⁴⁶.

Este hecho, sin embargo, al parecer de muchos legisladores, debía ser superado, puesto que la falta de regulación había comprometido la fe pública que las familias habían depositado en el conjunto del sistema, y con ello, en las posibilidades de desarrollo de muchos estudiantes. El Diputado Mario Venegas fue muy claro en este sentido: “La conclusión final es que se trata de un sistema completamente desregulado que explica los muchos abusos y las muchas injusticias de tantos jóvenes que frustran

45. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la ley N° 21.091. Diputado Alberto Robles. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7543/HLD_7543_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf [Fecha de consulta: 14 de marzo, 2021] p. 396.

46. BASSA y ASTE (2019) p. 217.

sus sueños más queridos”⁴⁷. Como se aprecia, este hecho da cuenta que la autonomía que reconoce el Estado, no puede ser absoluta, sino que esta debe ser entendida en función de la misión propia de la universidad, y del rol que le cabe al Estado como garante del derecho a la educación superior. Estos aspectos habían sido desatendidos por la regulación previa, puesto que permitió la expansión inorgánica del sector, sin mayor atención por la calidad o el acceso equitativo a este tipo de formación.

Ahora bien, aun cuando durante el debate legislativo se pueden identificar estas dos visiones enfrentadas, a saber, la autonomía como espacio de libertad frente al Estado, y la autonomía como garantía ante la mercantilización de la enseñanza, creemos que la normativa en comento, escapa a un análisis que pretenda reducir la discusión a una toma de posición frente a dos posiciones meramente antagónicas. En efecto, en esta materia existen avances, pero también muchos elementos de continuidad, y sobre todo, grandes desafíos, aspectos que complejizan y relativizan el análisis.

La obligatoriedad de la acreditación o la existencia de aranceles regulados, permiten concluir que el mercado efectivamente pierde presencia en el conjunto del sistema. Este hecho obliga a entender la autonomía como una facultad que se encuentra limitada por la necesidad de satisfacer los fines propios de la universidad y por la obligación que tiene el Estado de proteger otros bienes sociales y constitucionales relevantes, tales como la fe pública o el derecho a la educación.

No obstante, si nos centramos en la gobernanza general del sistema, estos cambios en realidad no alteran su orientación, por el contrario, la mantienen. Por ejemplo, la normativa no cambia el hecho que las instituciones deben seguir compitiendo entre sí para poder atraer estudiantes⁴⁸. Lo que se altera es el incentivo, a saber, la necesidad de allegar recursos por vía de gratuidad, pero no el hecho de la competencia. Esta circunstancia no es casual, puesto que la reforma busca impulsar instrumentos orientados a reemplazar la distinción entre instituciones públicas o privadas, y a colocar en su lugar, la diferencia entre planteles acreditados o no acreditados, o más específicamente, entre universidades sujetas a la gratuidad y aquellas que optan por mantenerse al margen de este mecanismo de financiamiento (y, que, por tanto, quedan sujetas a un estándar de regulación menor), como el eje fundamental del sistema⁴⁹.

Por otro lado, la ley establece un modelo en el cual el Estado no financia el costo total del arancel, sino que solo la parte que establezca la autoridad administrativa de acuerdo con los parámetros que determine el legislador. Sin duda, desde el punto de vista del financiamiento estudiantil, esta política representa un avance, pero en tér-

47. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la ley N° 21.091. Diputado Mario Venega. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7543/HLD_7543_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf [Fecha de consulta: 14 de marzo, 2021]p. 395.

48. FLEET *et al.* (2020) p. 8.

49. SANHUEZA y CARVALLO (2018) p. 231; BRUNNER y GANGA-CONTRERAS (2018) p. 143.

minos de la autonomía financiera, su diseño puede repercutir en la sustentabilidad económica de ciertas instituciones. En efecto, como han señalado algunos estudios, este sistema ha generado importantes brechas entre los ingresos por aranceles regulados y los aranceles efectivos que reciben algunos planteles de educación superior, hecho que puede comprometer a la larga sus posibilidades de crecimiento y desarrollo⁵⁰. Esto resulta problemático, puesto que justamente una condición básica para el aseguramiento de la autonomía de este tipo de instituciones, es que puedan contar con los recursos suficiente para poder financiar sus fines de docencia, investigación y extensión, no siendo admisible que las universidades, en especial aquellas que puedan ser consideradas como públicas, estén sometidas al riesgo de no ser sustentables económicamente⁵¹.

Por otro lado, la legislación en comento no supone una ruptura con el modelo de “Estado Evaluador” que vimos en la sección presente, de hecho, asume que la calidad “es esencialmente responsabilidad de las propias instituciones y no de un organismo externo a ellas, sin perjuicio de que la garantía pública de calidad sea provista externamente mediante procesos sistemáticos de evaluación”⁵². En este orden de ideas, cambian aspectos como la obligatoriedad de la acreditación, la existencia de nuevos tramos de desempeño, o la introducción de nuevas exigencias para obtener el licenciamiento del Estado, pero el esquema de control tecnocrático sobre el mercado se mantiene sin variaciones. Es más, si bien los nuevos procesos de acreditación integral que eliminan a las agencias acreditadoras han intentado solucionar el problema de que previamente se sobre privilegiaban aspectos formales y procedimentales relegando “en segundo plano las dimensiones más sustantivas del quehacer académico y de su calidad”⁵³, podríamos argumentar que dichas dinámicas se mantienen hoy con la nueva ley ya que se sigue asociando la calidad a la medición de indicadores de desempeño académico y administrativos. En efecto, dicha medición se vincula a una especial obsesión con la generación de “productos” de investigación para medir la productividad académica, mejorar el cumplimiento de indicadores de gestión y aumentar la posición de los planteles de educación superior en rankings internacionales y locales⁵⁴.

50. ARZOLA (2019) p. 9.

51. ATRIA (2016) p. 87.

52. COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN, Guía para la Autoevaluación Interna Acreditación Institucional. Disponible en: <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gui%CC%81a%20para%20la%20autoevaluacio%CC%81n%20interna%20Universidades.pdf> [Fecha de consulta 20 de abril, 2021] p. 8.

53. BERNASCONI *et al.* (2020) pp. 1-14.

54. ACOSTA (2020) p. 12.

En síntesis, estaríamos frente a una distorsión del rol inicial de la universidad ya que las autoridades se rigen por las dinámicas del nuevo gerencialismo y el capitalismo académico lo cual condicionaría la autonomía académica al cumplimiento de indicadores⁵⁵.

Finalmente, la normativa tampoco incorpora mecanismos claros de democracia universitaria, solo algunas referencias generales a la necesidad de fomentar la participación. Como comentan Sanhueza y Carvallo, la ley no hace de los académicos, ni menos de los estudiantes, un estamento de mayor peso al interior del gobierno universitario, quedando excluidos de las decisiones más relevantes⁵⁶.

Conclusión

Tal como hemos revisado en la primera sección, la autonomía es un concepto dinámico que se encuentra en constante resignificación respecto a las relaciones de control entre Universidad, Estado y Mercado. En el presente estudio, la interpretación multidimensional de la autonomía es empleada para contrastar su variación gradual desde las reformas en educación superior realizadas en 1980 hasta la incorporación de la Ley N° 21.091.

A través de las diferentes etapas de reforma encontramos elementos comunes y en tensión constante, a saber: aseguramiento de la calidad, extensión de los mecanismos de financiamiento al acceso de la educación terciaria y resguardo de la pluralidad de los proyectos educativos.

Si bien el resguardo de la autonomía ha sido uno de los principios centrales de la educación superior, observamos una tendencia continúa, por parte del Estado, a condicionar tanto su dimensión financiera como académica. Ejemplo de esto, son las extensas facultades tanto de la Subsecretaría, la Superintendencia y el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en su conjunto.

De esta manera, la dinámica del “Estado Evaluador” se ha fortalecido a través de un mayor involucramiento en el sector de educación terciaria. Sin embargo, aún existen nudos críticos que no han sido propiamente abordados en términos normativos y requieren de mayor análisis académico, como se muestra a continuación:

En primer lugar, la libertad de enseñanza entendida a través de su interpretación extensa limita la posibilidad de generar cambios en la estructura interna de las universidades. Esto podría cambiar en los próximos años a raíz del actual proceso de discusión constitucional.

En segundo lugar, si bien se señalan intenciones de avanzar hacia la gobernanza universitaria, los incentivos de participación aún son reducidos por lo cual la incor-

55. BRUNNER *et al.* (2021) p. 35.

56. SANHUEZA y CARVALLO (2018) p. 303.

poración de los diferentes estamentos se ve condicionada a la voluntad de las autoridades de cada institución.

En tercer lugar, el condicionamiento de la autonomía académica al cumplimiento de indicadores de productividad ha generado incentivos perversos entre los diferentes estamentos académicos. Los nuevos procedimientos de acreditación que la CNA comenzará a implementar el año 2022 pueden cambiar este panorama, sin embargo, debe existir una continua revisión crítica respecto a estos indicadores y cómo medimos el concepto "calidad" en términos generales.

Finalmente, el financiamiento comprometido a través del Sistema de Gratuidad respecto a los aranceles regulados ha generado brechas con cargos negativos hacia las universidades. Es decir, la reducción de autonomía institucional no se encuentra debidamente compensada en términos financieros lo cual dificulta el funcionamiento regular de las tareas de investigación y docencia.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, Adrián (2020): "Autonomía universitaria y estatalidad". En *Revista de la Educación Superior* 49, N° 193, pp. 1-17.
- ARANEDA-GUIRRIMAN, Carmen, GAIRÍN-SALLÁN, Joaquín y PEDRAJA-REJAS, Liliana (2018): "La Autonomía en la Educación Superior: Reflexiones desde los Actores en el Contexto del Financiamiento por Desempeño en Chile". En *Formación Universitaria* 11, N° 4, pp. 65-74.
- ARZOLA, María Paz (2019): "Gratuidad y financiamiento de la educación superior: cifras para el debate". En *Serie Informe Social, Libertad y Desarrollo*, N° 174, pp. 1-23.
- ATRIA, Raul (2016): "La autonomía universitaria ante el estado y el mercado". En *Anales de la Universidad de Chile*, N° 11, pp. 81-92.
- BARROILHE, Agustín, ORTIZ Rocío, QUIROGA Bernardo y SILVA Mónica (2021): "Exploring Conflict of Interest in University Accreditation in Chile". *Higher Education Policy*, pp. 479-497.
- BASSA, Jaime y ASTE, Bruno (2019): "Autonomía Universitaria: Configuración legislativa de su contenido constitucional". En *Estudios Constitucionales* 17, N° 1, pp. 189-232.
- BENTANCUR, Nicolás (1997): "El estado evaluador como nueva forma de relacionamiento estado-universidades". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 10, pp. 117-131.
- BERNASCONI, Andrés (2014): "Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del estado y la sociedad". En *Páginas de Educación* 7, N° 2, pp. 33-60.

- BERNASCONI, Andrés, FERNÁNDEZ, Enrique, IRARRÁZAVAL, Ignacio, SCHARAGER, Judith y VILLALÓN, Manuel (2020): "Aseguramiento de la calidad y la nueva Ley de Educación Superior". En *Temas de la Agenda Pública* 15, N° 125, pp. 1–14.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la ley N° 21.091*. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7543/HLD_7543_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf [Fecha de consulta: 14 de marzo, 2021].
- BRAVO, José (2013): "Educación pública, autonomía universitaria y cambio político: notas para el análisis del movimiento universitario en Chile, 2011". En *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 15, N° 21, pp. 263-282.
- BRUNNER, José Joaquín (2009): *Educación Superior en Chile* (Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales).
- BRUNNER, José Joaquín y GANGA-CONTRERAS, Francisco (2018): "Reforma a la educación superior: Un análisis crítico del enfoque chileno". En *Utopía y Praxis Latinoamericana* 23, N° 83, pp. 138-146.
- BRUNNER, José Joaquín, LABRAÑA, Julio, PONCE, Emilio y GANGA, Francisco (2021): "Variedades de Capitalismo Académico: Un Marco Conceptual de Análisis". En *Education Policy Analysis Archives* 29, N° 1, pp. 1-35.
- CÁMARA, Gregorio (2021): "La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad". En *Revista Catalana de Dret Públic*, N° 44, pp. 67-109.
- CIDONCHA MARTÍN, Antonio (2009): "Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: Balance jurisprudencial". En *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 23, pp. 149-188.
- COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN, *Guía para la Autoevaluación Interna Acreditación Institucional*. Disponible en: <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gui%CC%81a%20para%20la%20autoevaluacio%CC%81n%20interna%20Universidades.pdf> [Fecha de consulta 20 de abril, 2021].
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2007): "Las garantías institucionales en el derecho alemán y su proyección en el derecho de propiedad". En *Revista de derecho (Coquimbo)* 14, N° 2, pp. 81-99.
- DROGUETT SARMIENTO, Nicole (2018): "Cambios en la significación política del concepto de autonomía en Chile: Una mirada histórica". En *Integración y Conocimiento* 7, N° 1, pp. 164-175.
- FLEET, Nicolas, PEODAIR SEAMUS Leihy y SALAZAR, José Miguel (2020): "Crisis de la Educación Superior en el Chile neoliberal: Mercado y burocracia". En *Educar em Revista* 36, pp. 1-19.

- BACHELET, Michelle. *Mensaje Presidencial. Mensaje en Sesión 39. Legislatura 364, 4 de julio 2016*. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/7543/> [Fecha de consulta: 12 de diciembre, 2020].
- NÚÑEZ, Manuel (2007): "Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena". En *Estudios Constitucionales*, N° 5, pp. 223-249.
- ORELLANA, Víctor y MIRANDA MEDINA, Camila (2018): La mercantilización de la educación en Chile. En *Entre el mercado gratuito y la educación pública*, editado por Víctor Orellana. Santiago de Chile: LOM, pp. 104-106.
- PARADISI, Juan Domingo (2007): "La autonomía universitaria y el proyecto de Reforma Constitucional de 2007". En *Revista de Derecho Público*, N° 112, pp. 301-311.
- REICH, Ricardo, MACHUCA, Flora, LÓPEZ STEFONI, Daniel, PRIETO, Juan, MUSIC, Juan, RODRÍGUEZ-PONCE, Emilio y YUTRONIC, Jorge (2011): "Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile". En *Revista chilena de ingeniería* 19, N° 1, pp. 8-18.
- RIFO MELO, Mauricio Esteban (2017): "Historia de la transformación en la educación superior chilena (1973-1990)". En *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 19, N° 28, pp. 13-36.
- SALAZAR, José Miguel y RIFO, Mauricio (2020): "Bajo el péndulo de la historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019)". En *Economía y Política* 7, N° 1, pp. 27-61.
- SALGADO, Constanza (2019): "El derecho a la educación en una nueva Constitución". En *La Constitución que queremos*, editado por Jaime Basa, Juan Carlos Ferrada y Christian Viera. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- SANHUEZA DE LA CRUZ, José Miguel y CARVALLO, Fernando (2018): "Conflictos y transformaciones en la educación superior chilena". En *Entre el mercado gratuito y la educación pública*, editado por Víctor Orellana. Santiago de Chile: LOM.
- THE EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION (EUA). Disponible en: <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/organisational/> [Fecha de consulta: 4 de enero, 2021].
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE, Rol N° 4317-18, 26 de abril de 2018 (Control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre educación superior, correspondiente al boletín N° 10.783-04)
- URBINA, Carolina, CÁRDENAS, Juan Pablo y CÁRDENAS, Darío (2012): "La colaboración interuniversitaria en Chile: El caso de proyectos MECESUP desde la perspectiva de las ciencias de la complejidad". En *Revista Calidad en la Educación*, N° 37, pp. 21-60.

VARGAS, Julio Cesar (2010): “Misión de la Universidad, Ethos y Política Universitaria”. *Ideas y Valores* 59, N° 142, pp. 68-91.

ZÁRATE, Miguel (2021): *La educación como actividad económica. Bases para una crítica al sistema educacional escolar chileno* (Santiago de Chile, Ediciones DER)



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).