

## ¿Cómo investigar históricamente las políticas públicas en educación superior? Una propuesta de análisis.

*Como pesquisar historicamente as políticas públicas no ensino superior? Uma proposta para análise.*

*How to historically research public policies in higher education? A proposal for analysis.*

Mauricio Rifo<sup>1</sup>

Programa interdisciplinario de investigaciones en educación

Alex Durán<sup>2</sup>

Universidad Bernardo O'Higgins

**Resumen:** Este artículo presenta un marco de análisis histórico para el estudio de las políticas públicas, a través de una investigación bibliográfica sobre el estudio de las políticas, sosteniendo que este debate tiene un impacto directo en la producción de conocimiento en el campo de la investigación en educación, en general, y en el área de las políticas educativas, en particular. La aproximación inicia por una revisión de las políticas en educación superior, con foco en la Nueva Gestión Pública y los modelos de estudios en políticas públicas, para servir de contrapunto y construir el marco de análisis histórico de las políticas públicas en educación superior. Concluye con una síntesis de cómo la investigación en políticas educativas en educación superior puede beneficiarse de las herramientas de análisis de la perspectiva histórica.

**Palabras clave:** Educación Superior. Políticas Públicas. Historia de la Educación.

**Resumo:** Este artigo apresenta um quadro de análise histórica para o estudo de políticas públicas, através de uma pesquisa bibliográfica sobre o estudo de políticas, argumentando que este debate tem um impacto direto sobre a produção de conhecimento no campo da pesquisa educacional, em geral, e na área de políticas educacionais, em particular. A abordagem começa com uma revisão da política de ensino superior, com foco nos novos modelos de gestão pública e estudos de políticas públicas, para servir como contraponto e construir uma estrutura para a análise histórica das políticas públicas no ensino superior. Conclui-se com uma síntese de como a pesquisa política no ensino superior pode se beneficiar das ferramentas analíticas da perspectiva histórica.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Políticas Públicas. História da Educação.

**Abstract:** This article presents a framework of historical analysis for the study of public policy, through a bibliographical investigation of the study of policy, arguing that this debate has a direct impact on the production of knowledge in the field of educational research in general, and in the area of educational policy in particular. The approach begins with a review of higher education policy, focusing on the New Public Management and public policy studies models, to serve as a counterpoint and build a framework for the historical analysis of public

<sup>1</sup> Doctor en Educación. Programa interdisciplinario de investigaciones en educación (PIIE), Santiago de Chile, Chile. E-mail: [mauricioesrifo@gmail.com](mailto:mauricioesrifo@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5627-1884>.

<sup>2</sup> Magíster en innovación curricular y evaluación educativa. Universidad Bernardo O'Higgins, Santiago de Chile, Chile. E-mail: [alex.duran@ubo.cl](mailto:alex.duran@ubo.cl); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7934-0291>.

policy in higher education. It concludes with a synthesis of how policy research in higher education can benefit from the analytical tools of the historical perspective.

**Keywords:** Higher Education. Public Policy. History of Education.

---

**Recebido em:** 03 de outubro de 2022

**Aceito em:** 11 de novembro de 2022

---

## Introducción

La educación superior ha vivido durante las últimas décadas un crecimiento institucional y una importancia pública sustantiva. Todo este crecimiento fue vehiculado en las últimas décadas por un impulso global por reformar los diversos sistemas de educación superior en el mundo. Hemos vivido una era de reformas (DE BOER et al., 2017; FUMASOLI et al., 2020; TRAVERS, 2008).

Esta denominada era de reformas fue impulsada por la creencia de que las instituciones de educación superior desempeñan un rol fundamental en la economía, específicamente en la economía del conocimiento (MARGINSON, 2010). Cabe señalar que ante el despliegue de estas reformas comienzan a esbozarse, recientemente, balances críticos respecto a los motivos de tal proyecto (SANDEL, 2020), por un lado, y, por otro, la necesidad de valorar la pertinencia del diseño institucional de la educación superior masiva de nuestros días (SCOTT, 2021). Con todo, el proceso de reformas en educación superior continúa siendo una materia muy relevante en el sector.

El despliegue de las reformas trajo consigo una agenda de investigación cada vez más robusta en el estudio de las políticas en educación superior (DE BOER et al., 2017; GUNN, 2015; TEIXEIRA; SHIN, 2020). En ese sentido, el estudio de las políticas públicas puede ser presentado en dos corrientes a) el estudio convencional de las políticas públicas y b) el estudio interpretativo de las políticas públicas. En ambas corrientes cabe distinguir entre la política pública como toma de decisiones y la política pública como proceso o, dicho de otro modo, un análisis “de” las políticas públicas o un análisis “para” las políticas públicas (PONCE ALBERCA; SOLÍS RUIZ, 2019). En esta última distinción cabe su estudio en tanto ciclo o trayectoria que puede desarrollarse con una o varias reformas dentro de todo el proceso.

En cuanto a los estudios históricos en educación superior, si bien su abundancia no es similar al estudio de las políticas, estos han abordado diversas materias como la cultura académica, el rol de grupos excluidos o la trayectoria de las instituciones de educación superior (RADIN, 2008; TEIXEIRA; SHIN, 2020). En ese sentido, tanto las políticas

públicas como las reformas han sido parte de investigaciones históricas, pero como marco general, principalmente descriptivo más que interpretativo (CARPENTIER, 2018), constituyendo una posibilidad de avanzar hacia investigaciones históricas interpretativas más robustas en el estudio de las políticas en educación superior. En el caso del estudio de las políticas públicas el enfoque del Institucionalismo Histórico ha puesto en valor el rol de la historia en la gestación y resultados de las políticas. Skocpol (1979) señala que el institucionalismo histórico busca dar respuesta a preguntas sobre el qué pasó, cuándo y cómo, y por qué permanecen algunas por sobre otras políticas públicas (Olavarría, 2022). Junto con ello, en un reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se sostiene que “[...] entender la contingencia histórica, que las cosas podrían ser diferentes de lo que son, es valioso para proyectar las posibilidades futuras. Sin embargo, para dar rienda suelta a este potencial, la historia debe ir mucho más allá de la fascinación por las cronologías y adentrarse de lleno en los debates sobre lo que constituye una evidencia y cómo es posible entender las experiencias humanas y no humanas” (UNESCO, 2021: p. 74).

En ese contexto, el objetivo del presente texto es proponer un marco de análisis para el estudio histórico de las políticas en educación superior, basándose en la propuesta desarrollada como marco general por el Dr. Jesús Solís Ruíz (2019). Para ello se abordan, en un primer momento, las perspectivas en el estudio de políticas en educación y sus principales modelos, para finalmente abordar la particularidad del estudio histórico en políticas públicas en educación superior y el marco de análisis propuesto. Cabe agregar que el estudio histórico no propone la teorización de las dinámicas sino más bien marcos de interpretación de trayectorias y, eventualmente, ejercicios de prognosis solo en condiciones históricas muy específicas.

Con todo, y como sostienen Hill & Kerber (1967) una investigación histórica permite investigar, identificar y extraer soluciones pertinentes para problemas contemporáneos, contribuyendo a aclarar las tendencias mundiales actuales y futuras y, muy relevante para este estudio, permite la reevaluación de datos en relación con hipótesis, teorías y generalizaciones en circulación.

### **Las políticas públicas en la educación superior durante las últimas décadas.**

El Estado es un fenómeno que empieza a formarse en la Europa de los siglos XIII, XIV y XV. Lo que llamamos Estado actualmente tiene su origen en la Monarquía, o sea si Robespierre o Kant, o cualquier republicano moderno habla de Estado, están hablando

de “despotismo monárquico” (DOMENECH, 2019). Esto quería decir, la formación de un cuerpo ajeno a la sociedad civil de funcionarios asalariados que hacen determinadas tareas, normalmente recaudar impuestos para el rey, administrar justicia en nombre del rey, y formar ejércitos (SKOCPOL, 1979). De esta forma, el Estado constituía un específico cuerpo institucional que fue modificándose a fines del siglo XIX y entroncó con la forma de gobierno Republicana que comenzaba a expandirse por el mundo. No será hasta el 1900 que países como Alemania e Inglaterra contaban con funcionarios de carrera propiamente tal, la contemporánea burocracia, y fueron moldeando el rol institucional que comprendemos actualmente por Estado (WEBER, 1977). Al igual que nuestra época la compresión del Estado no era un tema sencillo en aquel período. Buena parte del mundo de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX no conocía ni era promotor de un rol predominante del Estado en materias como la economía. Weber (1977) lo llamó “Monarquizar la República” a propósito de su viaje a EEUU para la creación del Civil-Server en 1904. En Estados Unidos y Europa se comenzó a utilizar el concepto de servicio civil y se establecieron normas de protección para evitar despidos por razones políticas o religiosas. Tras la Segunda Guerra Mundial aumentó el nivel de especialización, garantizándose a través de niveles de educación exigidos, exámenes y concursos de ingreso (RAADSCHELDERS; RUTGERS, 1996). Las Universidades también fueron parte de este proceso de crecimiento institucional del Estado y aumentaron su rol en las sociedades y comenzaron a ser consideradas en ámbitos no solo académicos sino también económicos y productivos (TEIXEIRA; SHIN, 2020).

Todo este proceso coincidió con el crecimiento de una nueva economía política mundial que buscaba precisamente intervenir la demanda efectiva agregada con política públicas fuerte a través del Estado y su burocracia. Este mecanismo de intervención económica pensado por Keynes (1936), consistía en que en los momentos bajos o recesivos del ciclo se estimulaba públicamente la demanda efectiva agregada para ponerla a la altura de los excesos de capacidad productiva. Pero esos estímulos públicos añadían necesariamente capacidad productiva extra a la vida económica. Eso quería decir que, en el siguiente ciclo, el hiato de demanda efectiva agregada sería mayor, de modo que los estímulos públicos, para ser nuevamente eficaces, deberían ser mayores también. Y así sucesivamente. Esta política económica comienza a ser cuestionada a mediados del siglo XX y fragua una reformulación que afectará al Estado e incluso las instituciones de educación superior.

Desde fines de los setenta, las políticas públicas comienzan a experimentar una importante redefinición en varias economías avanzadas, que se relaciona con la reforma del Estado (NEAVE, 2001). A diferencia del periodo anterior, ganan prominencia ideas que buscan

disminuir el tamaño del aparato estatal, privatizar (o cuasi-privatizar) agencias públicas estratégicas y apostar por el desarrollo tecnológico para la redefinición de la gestión pública (DE BOER et al., 2017). Paulatinamente, ello permite una creciente convergencia sobre la estructura que debe poseer el sector público, a partir del supuesto que las prácticas, conceptos, técnicas y valores de la empresa privada y el sector empresarial pueden mejorar el desempeño del sector público (BROUCKER; DE WIT, 2015).

Tales ideas decantan en torno a la noción de Nueva Gestión Pública (New Public Management o NPM). Sus fundamentos se encuentran en el edificio conceptual del New Institutional Economics y, en especial, en las teorías de la opción pública, de los costos de transacción y del agente-principal (HOOD, 1991). Se trata de un marco de aplicación general, que se caracteriza por su neutralidad política y por facilitar su portabilidad y difusión, lo que facilita que asuma diferentes modalidades en distintos contextos. Mientras sus promotores piensan que ofrece una buena alternativa a la burocracia tradicional que conduce al desarrollo de un sector público más barato, eficiente y sensible a las demandas de sus clientes, sus detractores critican que se trata de una agenda que propende a la fragmentación, debilita la coordinación sectorial y la cohesión social, y afecta negativamente a los empleados públicos (BROUCKER, DE WIT, 2015)

La NPM dista de ser un marco integrado y coherente. En general, asume que la eficacia y efectividad de la acción estatal pueden ser alcanzadas a través de una precisa definición de objetivos, la medición del desempeño, la descentralización de la toma de decisiones y el uso de los mercados competitivos para proveer servicios públicos (MEEK, 2003; POLLITT; BOUCKAERT, 2004). Por eso, promueve:

- Una mayor flexibilidad para explorar soluciones costo-efectivas a la provisión pública o la regulación;
- Una coordinación sectorial que privilegia los contratos por sobre las relaciones jerárquicas;
- La introducción de instrumentos de política tipo mercado (incluyendo la provisión competitiva, rankings de instituciones públicas y sistema de remuneraciones basado en desempeño);
- La multiplicación de opciones para diversas clientelas (a través de la creación de entornos competitivos en que participan organizaciones públicas y privadas);
- La expansión del accountability y la aplicación de estrategias para la mejora de la calidad;
- La adopción de formas organizacionales planas, pequeñas y especializadas;
- Situar la gestión pública cerca del punto de ejecución de las políticas (donde debe producirse el encuentro entre autoridad y responsabilidad);
- La producción de resultados (en términos de eficiencia, efectividad, calidad del servicio y satisfacción del usuario);

Pollitt & Boukaert (2004) advierten tensiones entre los distintos elementos que integran la paleta de soluciones asociadas a la NPM. Mientras la teoría económica del agente-principal asume la existencia de un bajo nivel de confianza (por eso se concentra en diseñar incentivos y sanciones y la medición del desempeño), las teorías gerenciales se concentran en el liderazgo y la innovación (que demandan confiar en la creatividad y emprendimiento de los equipos de gestión, enfatizando la satisfacción de los clientes y la calidad). Ello dará origen a versiones blandas y duras de la NPM. Con todo, existe poca evidencia disponible sobre sus impactos en la administración pública; la mayoría de la investigación especializada se ha concentrado en su implementación y procesos, por lo que su hipótesis fundamental – de que la NPM conduce a una mayor eficiencia y menores costos – aún no ha podido ser completamente validada o refutada (BROUCKER, DE WIT, 2015).

Aplicada al campo de la educación superior, la NPM apuesta por la redefinición de la relación entre el Estado y las universidades. Generalmente, es impuesta desde los ministerios de hacienda o del tesoro público. Ello ocurre porque – a medida que se expande – la educación superior deja de ser entendida como un subsistema público que posee un alto nivel de autonomía y que está exento de las pulsiones desarrollistas del Estado (FERLEI; MUSSELINI; ANDRESANI, 2008). La nueva importancia que ella adquiere no se limita a la expansión de la matrícula y al creciente peso que las universidades tienen en el presupuesto público, sino también al aprovechamiento de la capacidad humana y tecnológica instalada dentro de las universidades y al creciente impacto económico que posee la investigación tecnológica basada en ciencia y la innovación. En ese marco, la NPM es crítica de las características tradicionales de la universidad – a estructuras fragmentarias, incidencia de las bases, culturas profesionales y de decisión impredecible – pues resultan inadecuados para satisfacer las necesidades de la competencia inducida por la globalización económica, la sociedad del conocimiento y la economía del conocimiento (AAGAARD; DE BOER, 2017).

Inspirados por la NPM, formuladores de política y diversos líderes universitarios promueven que las universidades operen como empresas o actores estratégicos para servir mejor las necesidades sociales que ella deben atender (BLEIKLIE; ENDERS; LEPORI, 2017). Quienes se oponen a ellas destacan su asociación con aquello que se ha venido en denominar Neoliberalismo (DEEM; BREHONY, 2005; TIGHT, 2019). Agregan que no existe investigación científica o prácticas organizacionales que claramente indiquen que el modelo de gobierno universitario de la NPM es la respuesta correcta a los problemas de la masificación de la educación terciaria y a la necesidad que las instituciones de educación superior sean más transparentes y aumenten su capacidad de rendir cuenta a la sociedad

(MAGALA; ZAWADSKI, 2017). También observan que la “empresalización” de las universidades orada su misión cultural original, limitando su contribución a que los estudiantes se transformen en ciudadanos críticos y la generación de productos de investigación que puedan gatillar cambios sociales o culturales. Además, destacan que el desarrollo de liderazgos fuertes dentro de las universidades ocurre en desmedro de los académicos (BLEIKLIE, 1998). Los críticos también destacan que la NPM ha evolucionado en un mito internacional acerca de lo que constituye una estructura de gestión racional para la educación superior, lo que ha facilitado el desarrollo de una narrativa NPM para la reforma global de la educación superior (DONINA; PALEARI, 2019). Ferlie, Musselin & Andresani (2008), por su parte, destacan que existe una industria global del NPM, que busca reunir compradores y vendedores de este tipo de reformas, y que la OECD y el Banco Mundial juegan un rol importante en ella, en la medida que los créditos que el Banco Mundial otorga a los países para el desarrollo de la educación superior han estado condicionados a la adopción de una estrategia NPM.

En una perspectiva comparada, Broucker & de Wit (2015) observan que existen cuatro grupos de reformas que buscan mejorar la eficiencia y efectividad del sector y que se asocian a la NPM. Las primeras son reformas basadas en los mercados, a través de las cuales se amplían los roles que cumplen las instituciones privadas, se fomenta la actividad empresarial de las universidades, se estimula la competencia por la matrícula y el financiamiento (en la que participan instituciones públicas y privada), y se promueve la incorporación de nuevos proveedores (y se acepta la salida del sistema de ellos, en caso de fracasar). Las reformas al financiamiento, por su parte, se dirigen a aumentar la cantidad de estudiantes que pagan aranceles, a establecer crecientes limitaciones presupuestarias para el financiamiento público sectorial, a introducir incentivos financieros para las universidades, a definir exigencia para su desempeño a través contratos, y a incorporar en ellos el uso del valor agregado como métrica de evaluación. A su vez, las reformas centradas en la autonomía universitaria se asocian a fomentar una gestión vertical y el desarrollo de incentivos por desempeño, a establecer nuevas exigencias de accountability y de evaluación (incluyendo la introducción de sistemas de auditoría y de control de calidad), y el modelamiento, monitoreo y evaluación del desempeño a través de indicadores. Finalmente, las reformas centradas en la gestión universitaria buscan que las universidades se asemejen a las empresas, a través de la aplicación de principios de liderazgo y la definición de roles empoderados de dirección superior y gestión para facilitar la conformación de rectorados fuertes. Otros estudios expanden este listado, incluyendo otras reformas afines, como el desarrollo de precios para la docencia y la investigación (que permiten que las transacciones de mercado puedan ocurrir), la introducción de aranceles para empoderar

a los estudiantes como consumidores (lo que permitiría elevar la calidad de la docencia), la concentración de subsidios en las instituciones de mayor desempeño, la incorporación de miembros de la comunidad de los negocios en las instancias universitarias de decisión más importantes, y el desarrollo de sistemas externos de aseguramiento de la calidad (FERLEI; MUSSELINI; ANDRESANI, 2008).

Las agendas de reforma asociadas a la NPM dentro de la educación superior se han expandido rápidamente. Hacia 2010, por ejemplo, trece países aplicaban mecanismos para el financiamiento de la investigación basado en la evaluación del desempeño que incidían en la distribución del financiamiento público para ese fin. Sin embargo, los cambios que la NPM promueve dentro de las universidades han sido más graduales y limitados que las expectativas creadas, si bien muchas universidades han ido avanzando en esa dirección. Bleiklie, Enders & Lepori (2017) constatan que las llamadas universidades de clase mundial mantienen su estructura colegial, mientras universidades que recién aspiran a ser tales adoptan un modelo más jerárquico. Al mismo tiempo, advierten que – aunque existen importantes diferencias entre países – las reformas NPM fortalecen las estructuras horizontales basada en redes de poder (que inciden en la operación de las agencias reguladoras).

En Latinoamérica, García de Fanelli (1998) advierte que los contratos por programa en Argentina responden a la lógica del NPM, en la medida que los planes deben atender las deficiencias detectadas por la CONEAU en los ciclos de acreditación. Por su parte, Fernández & Stock (2007) concluyen que instrumentos de financiamiento en la educación superior chilena, apuntan a generar una gestión basada en objetivos dentro de las universidades – mediante un fondo concursable de proyectos que deben alinearse con la planificación estratégica institucional de las universidades – y que la gestión por objetivos se asocia a la NPM, al introducir conceptos de gestión de la esfera económica privada al ámbito de la administración pública.

Con todo, podemos reconocer los siguientes conceptos centrales en el estudio de las políticas públicas:

- *Reformas*

Reformar, generalmente es definido como un cambio planificado que puede ocurrir en el sistema político institucional o en cualquier área específica de sus acciones. La palabra significativa es cambio: cambio en las instituciones (posiciones y funciones relativas) y/o en el comportamiento (propósitos y objetivos). El cambio se puede tipificar de diversas formas en términos de su proceso, estructura y otras variables (Nwankwo, 2010). De aquello se desprende la definición de reformas estructurales y reformas graduales (DE BOER et al., 2017).

Por reformas estructurales se suele sostener que son aquellas iniciadas o apoyadas por el gobierno que pretenden afectar a una parte significativa del sistema y a su estructura. En esta definición, la estructura se refiere al número de elementos del sistema y a sus posiciones y funciones relativas (DE BOER et al., 2017). De esta forma, es posible distinguir entre diversos tipos de reforma estructural:

- a) Reforma estructural destinada a la diferenciación horizontal que cambia las funciones de los distintos tipos de instituciones.
- b) Reforma estructural de diferenciación vertical que busca aumentar o disminuir las diferencias de rendimiento de las instituciones.
- c) Reformas estructurales de interrelaciones que buscan que las instituciones cooperen, generen alianzas o establezcan fusiones.

En tanto, por reformas graduales se entiende aquellas que se desarrollan durante períodos más largos y tienen como objetivo otros aspectos del sistema que no alteran el número de elementos, posiciones o funciones relativas (DE BOER et al., 2017). Las reformas graduales suelen abordar aspectos como el acceso, las competencias, el financiamiento o la gobernanza de las instituciones.

- *Instrumentos*

Hood & Margetts (2007), sostienen que gobernar significa utilizar instrumentos políticos, sin ellos las políticas públicas no serían más que ideales abstractos o fantasías. Belmelmans-Videc et al., (2010) distinguen entre una configuración de instrumentos tripartitos: regulación (el “palo”), medios económicos (la “zanahoria”) e información (el “sermón”). McDonnell & Elmore (1987) considera los instrumentos gubernamentales como variantes de cuatro estrategias de intervención, a saber, que comprenden mandatos, incentivos, creación de capacidad y cambio de sistema. Schneider & Ingram, (1997) distinguen entre instrumentos de autoridad, instrumentos de incentivo, instrumentos de capacidad, herramientas simbólicas y herramientas de aprendizaje.

Con todo, podemos definir que los instrumentos de política pública son el conjunto de técnicas mediante las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder para intentar garantizar el apoyo y efectuar el cambio social.

- *Aplicación*

Uno de los aspectos centrales que debe responder toda reforma es ¿Cómo se aplican los medios seleccionados (instrumentos políticos) para lograr los objetivos formulados en una reforma? Sin embargo, los estudios sobre la aplicación de las políticas públicas han venido señalando de forma sistemática que una política no se aplica necesariamente "según lo

previsto”. Por consiguiente, la aplicación de un instrumento no resulta ser una tarea sencilla y se destacan tres perspectivas: la descendente, la ascendente y la de síntesis.

La perspectiva descendente se propone con el supuesto de que las políticas despliegan objetivos e instrumentos plenamente definidos y conocidos por los/as ejecutores en un marco perfecto de compromiso (BIRKLAND, 2001). Por este motivo, el principal objetivo de esta perspectiva se centra en la creación de estructuras y controles para adquirir el cumplimiento de los objetivos fijados desde “arriba”. Los/as críticos a esta perspectiva señalan que prefigurar con claridad la aplicación de una política generalmente no se cumple, junto con ello el estudio del rol de los ejecutores, burócratas a pie de calle, también abre dudas respecto al compromiso efectivo de los mismos y su capacidad de ajustar y reinterpretar (LIPSKY, 1980). En general, la investigación sobre la enseñanza superior sugiere que esto se aplica en gran medida a la educación superior debido a las características de sus instituciones (VAN VUGHT, 1995).

Para el caso de la perspectiva ascendentes recoge las críticas a las perspectiva descendente y parte del supuesto de que los objetivos no son necesariamente precisos sino más bien ambiguos y por ende la relación entre diseñadores/as y ejecutores de políticas es clave para la aplicación (TORENVLIED, 2000).

En cuanto a la perspectiva de síntesis esta busca subsanar los problemas de aplicación reconociendo que no es posible una relación directa entre diseñadores, ejecutores y objetivos y que por ende se configuraría espacio intermedio de mediación entre esos diversos aspectos. Un ejemplo de enfoque de síntesis es el Advocacy Coalición de Weible & Sabatier (2018).

- *Evaluación*

La evaluación de la política de reforma se define generalmente como una acción que buscan valorar el contenido, el proceso, pero, principalmente, los efectos de la política de reforma (KRAFT; SCOTT, 2007). No obstante, la evaluación de la consecución de los objetivos no está exenta de problemas. Debido a ello, la evaluación de las políticas debe considerar que:

- a) los objetivos políticos no siempre se expresan con claridad, lo que dificulta la evaluación de su consecución.
- b) los responsables políticos pueden anticipar las respuestas a las políticas de reforma, por ejemplo, resistencia y escepticismo, y por lo tanto adaptar sus ambiciones de antemano.
- c) las reformas estructurales pueden tener más de un objetivo, posiblemente conflictuados entre ellos, lo que complica la evaluación de la eficacia.
- d) varios grupos de actores pueden tener diferentes objetivos.

Dando cuenta de estas condiciones o limitaciones de la evaluación es posible desprender la existencia de la evaluación para hacer balances (sumativas) y otras para extraer lecciones (formativa) y eventualmente retroalimentar el proceso de la reforma.

Junto con ello, asociada a la evaluación de la consecución de los objetivos está la cuestión de la importancia que tiene para el éxito de la política el hecho de que la aplicación sea de "alta fidelidad" o que se tolere una aplicación de "baja fidelidad" (LAND; GORDON, 2013). Una política de "baja fidelidad" permitiría un amplio grado de variación local en las formas en que los actores podrían desear abordar la política y finalmente lograr elementos específicos de sus objetivos, y aun así lograr los objetivos originalmente previstos por los responsables políticos centrales. Por su parte, las políticas de alta fidelidad dejan menos margen para la adaptación al contexto y exigen que los ejecutores políticos confíen en los responsables de la política en el taller.

### **Modelos en el estudio de las políticas públicas en educación superior**

Como se ha señalado, las políticas públicas han tenido un significativo impacto en la educación superior. Ejemplo de ello es el rol del denominado Estado evaluador (NEAVE, 2001; PARCERISA; FALABELLA, 2017), la rendición de cuentas, aseguramiento de la calidad e internacionalización (DE BOER et al., 2017; DICKHAUS, 2009, 2010; MURPHY, 2009), la nueva gestión pública (BROUCKER; DE WIT, 2015) o el impacto de políticas públicas a nivel curricular en la educación superior (MAHER, 2004; PORTO; BYRAM, 2015; WEISE; ALVAREZ; SARAPURA, 2021).

El pujante ciclo de estudios y corrientes normativas en la comprensión de las ciencias políticas y el rol de las políticas públicas nace al amparo de las enormes reingenierías sociales emprendidas con el New Deal en EE. UU, el Estado de Bienestar en la Europa Occidental o el Estado Desarrollista en América Latina. En ese marco, y siguiendo la propuesta de Torgerson (2013), el desarrollo de teorías normativas sociales sobre las políticas públicas puede ser periodizado en cuatro momentos: (1) reforma, (2) estabilidad, (3) contrarreforma y (4) equilibrio.

La primera teoría relevante en el estudio de las políticas públicas, el denominado modelo por etapas de Lasswell (1951), es parte del contexto histórico empeñado en reformar el capitalismo mundializado de inicios del siglo XX. La experiencia de guerras altamente violentas y severas crisis económicas ponen en primera línea el rol de Estado en las reformas sociales. En ese sentido, las políticas públicas se vuelven un tema de interés para llevar a cabo nuevas reformas económicas, sociales, políticas y culturales. Por este motivo, el modelo propuesto por Lasswell tiene como propósito el diseño, la implementación y la evaluación de las reformas sin necesariamente centrarse en otros aspectos de este proceso. Lasswell (1951) quien propone inicialmente las siguientes etapas para describir el modelo: Inteligencia,

Promoción, Prescripción, Invocación, Aplicación, Impacto y Evaluación. Posteriormente Jones (1970) continúa esta agenda de investigación, sistematizando el trabajo realizado por Laswell y estableciendo el estudio de las políticas públicas como una sucesión de etapas lógicas. Tras esta sistematización se elaboraron teorías parciales para cada una de las etapas (BREWER; DELEON, 1983; POLSBY, 1984). Sus críticos indican que presenta una concepción idealizada del proceso de creación y toma de decisiones, en conjunto con un foco arriba - abajo, por lo que hace imposible explicar el por qué cambian las políticas con fuertes rasgos tecnocráticos y positivistas (PARSONS, 2007). No obstante, es posible sostener que por el contexto histórico el problema del cambio en las políticas es parte precisamente del éxito de las reformas iniciadas.

Tras el proceso de reformas en el período entre y post guerras en Europa o las reformas sociales tras las crisis de las repúblicas oligárquicas en América Latina, comienza a evidenciar el marco de estabilidad de las políticas públicas y cómo éstas son capaces de permanecer estables a pesar de la presión de los actores. Esta preocupación será precisamente un mainstream de época, mediados del siglo XX, en la que se habló de sociedad fordista (HIRSCH, 1992), capitalismo organizado (DOMENECH, 2019) os apartados ideológicos del Estado (ALTHUSSER, 2008). Las universidades fueron parte de ese impulso y se incorporaron al proceso económico como una institución que puede promover cambios cualitativos en los procesos productivos a través de la ciencia aplicada.

Las preguntas eran respecto al éxito de las reformas realizadas y cómo, a pesar de las críticas, permanecen o son capaces de permanecer estables. En ese sentido, el modelo de equilibrio puntuado es una respuesta al incrementalismo en políticas públicas (LINDBLUM, 1959) y explica los patrones en el comportamiento en la toma de decisiones. Se caracteriza por establecer periodos largos de estabilidad, generados por la tendencia de las instituciones a mantener un status quo hasta que se produce una fricción en algún lugar de la política pública, generando retroalimentación positiva y con ello un cambio. Después que ha ocurrido este cambio en las políticas públicas, las instituciones vuelven a convertir la nueva agenda en status quo (WEIBLE; SABATIER, 2018).

Por ello, siempre existen dos fuerzas en constante contraposición: balance y equilibrio, las que presentan un proceso de retroalimentación negativa y las de desestabilización, quienes incluyen procesos de retroalimentación positiva. Esta constante contraposición trae cambios poco articulados, por lo que la toma de decisiones está limitada por las posibilidades emocionales e intelectuales de los tomadores de decisiones. Dentro de esta interacción, el procesamiento de información se vuelve fundamenta, ya que esta es incierta y ambigua. Los hacedores de políticas públicas

manejan información de distintas fuentes, lo que genera sub-reacciones o sobre reacciones, pero solo pueden prestar atención selectivamente, lo que repercute en la toma de decisiones en cuanto a cuáles son los problemas principales y sus posibles soluciones (WEIBLE; SABATIER, 2018).

La teoría de equilibrio puntuado reconoce la influencia que pueden tener los grupos de interés, actores dentro o fuera del Estado u otro que pueda ser reconocidos, pero los incorpora a la información que los tomadores de decisiones van incorporando, lo que acelera los cambios (JONES; BAUMGARTNER, 2005).

Finalmente, las características del equilibrio puntuado pueden resumirse en que existen periodos de estabilidad, para luego producirse cambios en las políticas públicas los cuales son desarticulados y abruptos, donde las emociones, preferencias o valores tienen un importante rol en la toma de decisiones. Las políticas públicas se desarrollan en la constante tensión de instituciones que mantienen el statu quo y quienes intentan generar cambios y, la información se presenta como un elemento central, ya que los cambios se ven influenciados cuando esta presenta evidencias que obligan a la toma de decisiones (CRUZ-RUBIO -RUBIO, 2012).

El desarrollo de una serie de eventos políticos trae consigo un cuestionamiento al marco de políticas que se venía ensayando y aplicando desde 1920 en buena parte del mundo. Este cuestionamiento dio paso a un complejo proceso de contrarreforma a las políticas de inversión pública directa por unas agresivas políticas de re financierización de las economías en el mundo y rol del sector privado. Este nuevo escenario de las políticas públicas trae consigo un marco más amplio de actores y un conjunto de atribuciones nuevas adosadas al nuevo rol que deberían ocupar los agentes privados en el dinamismo social y económico y al compromiso indirecto del Estado en el financiamiento de las actividades públicas (focalización de recursos) (SOUZA et al., 2022). Las universidades por su parte pierden financiamiento estatal a la par que su crecimiento explota de forma masiva en varias partes de Europa, EE.UU, el Asia y América Latina y su gobernanza se ve modificada por nuevos instrumentos enfocados en evaluar su calidad.

En ese contexto, el modelo de corrientes políticas de Kingdon (1995) busca explicar, de manera más dinámica, la toma de decisiones y los fenómenos públicos incorporando la interacción de diversos elementos y actores que pudiesen afectar la toma de decisiones. Por ello, estaba centrado en identificar los motivos de porqué, al existir tantos problemas públicos y alternativas de resolución, algunas eran consideradas mientras que otras no.

Para ello, Kingdon (1995) desarrolló el modelo de corrientes múltiples intentando identificar cómo ingresan los problemas a la agenda pública y, por tanto, cómo se adoptan soluciones a dichos problemas. Para ello, indica que existen tres corrientes: (1) los problemas, (2) las políticas y (3) la política. En el momento en que las tres corrientes confluyen se abren ventanas de oportunidad, las cuales son utilizadas por los emprendedores políticos para generar una agenda. Además, indica que existen factores que influyen en la agenda o las políticas y, por otra parte, se desarrollan las corrientes que existen en el proceso de agencia y selección de alternativas. Así, Kingdon (1995) divide a los agentes en dos estamentos: los que están dentro del Estado y los que no están dentro de este.

Por último, identifica 5 elementos en la estructura: problemas, política, políticas, ventanas de oportunidad y emprendedores políticos. La selección de alternativas se basa en cuan influyentes son las estrategias que utilizan los emprendedores políticos. Además, los recursos, habilidades, tiempo, lobby y acceso que tenga el emprendedor se vuelven relevantes para impulsar las alternativas en las ventanas de oportunidad que se presenten. Cuando las tres corrientes se encuentran, se abre la ventana de oportunidad y los emprendedores políticos pueden generar algún tipo de influencia en la elección de políticas (ZAHARIADIS, 2014)

Como resultado de este proceso de contrarreforma, la acción política y sus efectos son cada vez más complejos de articular y evaluar. Si bien los instrumentos de políticas son cada vez más sofisticados, el escenario social se ha complejizado y en la actualidad es complejo implementar reformas. Por este motivo, el modelo evolutivo de John (1998) busca agrupar en cinco niveles explicativos los enfoques en las políticas públicas, integrándolas: las ideas, los grupos y redes, los determinantes exógenos, las instituciones y los actores racionales. John (1998) indica que todos estos elementos están interactuando constantemente en el tiempo entre sí, por lo que es una teoría dinámica en la que constantemente existen interacciones complejas. Así, se establece que el proceso de las políticas es multi causal y no lineal, sin etapas lógicas que se siguen secuencialmente. Para ello, John (1998) establece que se deben considerar las instituciones de los neo institucionalistas y no solo las que se encuentran en la base tradicional de análisis. Por otra parte, para los grupos y redes se debe considerar un enfoque de política grupal, que incluya el lobby y corporativismo, con la finalidad de dar cuenta de las redes políticas y análisis de redes sociales. Los determinantes exógenos deben considerar el embudo de causalidad, globalización, neoliberalismo y política comparada. Además, se debe considerar la relación entre política y mercado. Los actores racionales se encuentran insertos en la acción colectiva y modelos de principal agente (SINGH; THOMAS; HARRIS, 2013).

En definitiva, el estudio de las políticas públicas ha ido desarrollándose al alero de su contexto histórico y trae consigo la necesidad de fortalecer su estudio, precisamente, desde una perspectiva histórica cada vez más robusta.

### **El análisis del estudio histórico de las políticas públicas**

Como se señaló en la introducción, la distinción entre estudio convencional e interpretativo en las políticas públicas suele ser la diferenciación más recurrente al momento de esclarecer sus diversas corrientes de análisis y el respectivo rol de disciplinas como la ciencia política, la sociología, la antropología o la propia economía. Sin embargo, para el caso de la disciplina histórica su rol en el estudio de las políticas públicas no parece tan claro (BERRIDGE, 2018; CARPENTIER, 2018; DE BOER et al., 2017; GREEN, 2016; GUNN, 2015; MCCULLOCH, 2004; PONCE ALBERCA; SOLÍS RUIZ, 2019; SUBIRATS et al., 2008; TEIXEIRA; SHIN, 2020; WESTBERG, 2021).

Existen interesantes agendas de investigación como la desarrollada por Green (2016), quien aborda de reforma crítica el actual parámetro de elaboración de políticas pública basado en evidencias y promueve un marco alternativo basado en consejos. En este nuevo marco, los/as historiadores/as, por su conocimiento disciplinar, tendrían un rol central de nutrir de consejos a los/as diseñadores de políticas basándose en que “(...) el estudio de la política pública es esencialmente el estudio del ejercicio del poder en la elaboración de la política (Green, 2016: 135). El/la historiador/a aportaría al ejercicio político una “caja de herramientas” desplegada en el estudio del tiempo; el contexto; el análisis de relaciones; la pesquisa de evidencia; y, finalmente, la posibilidad de persuadir a las audiencias.

Por su parte, Cohen & Kisker (2009) desde el estudio histórico de la educación superior de EE. UU, proponen un marco de análisis para definir tendencias y eventos cronológicos bajo encabezados temáticos, mostrando las interrelaciones entre ellos. Con el objetivo de robustecer su marco de análisis definen que una tendencia es un movimiento a largo plazo que apunta en una dirección constante, un evento es una ocurrencia específica que marca la progresión de una tendencia, un encabezado temático es un grupo de tendencias y eventos. Y finalmente, una era es una distinción cronológica marcada por una serie de eventos (COHEN; KISKER, 2009).

Dentro de estos estudios destaca la propuesta de Ponce Alberca & Solís Ruiz (2019), quien desarrolla un marco de análisis histórico de las políticas públicas compuesto de cuatro elementos (1) actores, (2) intereses, (3) recursos y (4) cambio.

El primer elemento son los actores entendidos como cualquier individuo, grupo de individuos u organización que trata de influir deliberadamente en la acción pública para enfrentar un problema público. Este primer elemento es abordado por Solís (2019, p. 32) desde el enfoque de redes de políticas públicas, entendido este como un vínculo o relación entre varios actores con el objetivo de intercambiar recursos (HARGUINDÉGUY, 2020).

El segundo elemento del marco de análisis son las motivaciones o intereses de los actores. Para abordarlas, Solís (2019) se aproxima desde el neo institucionalismo histórico ya que este enfoque caracteriza las motivaciones e intereses de los actores desde su contexto histórico estableciendo especial énfasis en los intereses iniciales que promovieron las políticas y las reglas o normas que van configurando la cultura de los actores (HALL; TAYLOS, 1996).

Un tercer elemento son las capacidades y recursos de los actores. De acuerdo con Solís (2019), los recursos económicos, organizacionales, de información, de capital social y la autoridad serían determinantes para obstaculizar o favorecer el rol en el cuadro de las políticas.

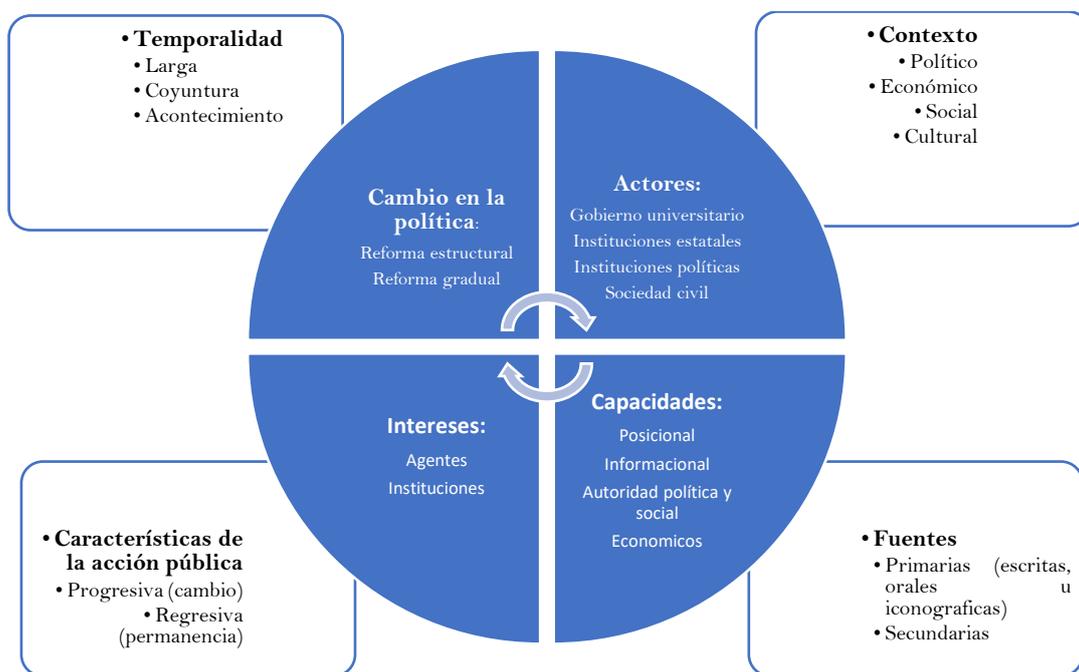
Y un cuarto elemento centrado en el cambio de las políticas públicas. Para abordar este elemento, Solís (2019) propone una combinación de enfoques como la Teoría del Equilibrio Interrumpido o Modelo de Equilibrio Puntual, desarrollada originariamente por Baumgartner & Jones (1993) que sostienen que la formulación de políticas públicas se caracteriza por largos períodos de cambios incrementales interrumpidos por breves períodos de cambios importantes. Según esta teoría, las condiciones para el cambio a gran escala pueden darse cuando ocurren las siguientes situaciones: un problema se define de manera diferente o nuevas dimensiones del problema llaman la atención; nuevos actores se involucran en un problema; o el tema se vuelve más destacado y recibe mayor atención de los medios de comunicación y de la opinión pública. Si bien estas condiciones configuran el entorno en el que puede ocurrir un cambio de políticas públicas a gran escala, no lo predicen ni lo garantizan.

Por otro lado, la Teoría del Marco de las Coaliciones Promotoras que centra la atención en dos tipos de procesos: primero, cómo las coaliciones de dentro del subsistema político intentan trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas; y, segundo, cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema (SABATIER, 1998).

Con todo, la literatura da cuenta de una ausencia de un marco de análisis histórico de las políticas públicas y con ello en menor medida para la educación superior. Sin embargo, el

estudio histórico tiene el potencial de hacer al menos cuatro contribuciones generales a la investigación educativa: (a) la experiencia metodológica para examinar la evidencia histórica, que a su vez le permite proporcionar (b) explicaciones, (c) comparaciones con la educación actual, y (d) exámenes de los usos y abusos de la historia en las políticas y prácticas educativas. La investigación histórica es vital para la investigación educativa, no a pesar de su orientación histórica sino por ella.(WESTBERG, 2021)

Figura nº 1: Marco para el análisis del estudio histórico de políticas públicas en educación superior



Fuente: Elaboración propia, 2022.

La propuesta elaborada aquí, de un marco de análisis histórico para el estudio de las políticas públicas en educación superior, está basada en el diseño desarrollado por el Dr. José Solís con ajustes que apuntan a robustecer la perspectiva histórica del marco y, al mismo tiempo, incorporar las características particulares de la educación superior.

De esta forma, el presente marco se organiza en dos planos integrados de análisis: (1) un primer plano desde la perspectiva histórica y (2) un segundo plano desde la perspectiva de la ciencia política adecuada a las particularidades de la educación superior.

La perspectiva histórica trae consigo un específico conjunto de herramientas de análisis que para el caso del presente marco integra los siguientes campos:

- **Temporalidad:** La determinación temporal de los fenómenos y hechos sociales es fundamental para el estudio histórico (VILAR, 1999). El pensamiento histórico parte de

la base de que toda idea se encuentra históricamente indexada y por ende su despliegue temporal permite periodizar nuestros eventos, dándole un sentido histórico. Este sentido histórico, en general, es considerado por los/as historiadores/as como trayectorias particulares y únicas, lo que daría poco espacio para comparaciones, sin embargo, es un campo de discusión abierto sobre todo con los estudios de sociología histórica. Con todo, la temporalidad histórica para este marco de análisis se circunscribe al reconocimiento de la temporalidad clásica de Braudel (1970) de larga duración, coyuntura y el acontecimiento. La temporalidad de larga duración permite reconocer aspectos estructurales en los hechos históricos que son de mayor estabilidad, como por ejemplo la relación institucional entre ciencia y universidad cristalizada desde el siglo XIX en buena parte del mundo a partir de la creación de la Universidad de Humboldt en 1810 y que perdura hasta la actualidad (TEIXEIRA; SHIN, 2020). Por su parte, la coyuntura es un cambio altamente perceptible y que presenta una serie de circunstancias acumuladas, como por ejemplo el denominado “Grito de Córdoba de 1918” que marca una coyuntura de movilización estudiantil y un cambio sustantivo en la gobernanza universitaria en América Latina (GONZÁLEZ, 2020). Y finalmente, el acontecimiento entendido como una alteración circunstancial del orden social, como, por ejemplo, la toma de la casa central de la Pontificia Universidad Católica de Chile en la que se denunció el rol conservador de un periódico tradicional chileno en el año 1967 (BRUNNER, 2015). Por tanto, establecer el marco temporal de la política pública es fundamental.

- Fuentes: El uso de fuentes en los estudios históricos es sustantivo. Su tratamiento en la disciplina histórica se divide en fuentes primarias y fuentes secundarias (CARPENTIER, 2008). El estudio de las fuentes primarias compete a escritas (documentos, prensa, cartas, etc.), orales (entrevistas, grabaciones, etc.) o iconográficas (pinturas, fotografías, arquitectura, etc.). El estudio de las fuentes primarias permite abordar preguntas cómo ¿qué ocurrió? ¿Cómo sucedió? ¿Dónde?, ¿qué consecuencias están presentes en él? ¿nos informa de grupos sociales o de personas? Como, por ejemplo, el estudio de los escritos de Louis Liard, director de la Educación Superior francesa de 1884 a 1902, en donde da cuenta el principal objetivo de la tradición republicana francesa fue crear “Hogares para la ciencia” (BRUNEAU, 1998). Por su parte el uso de fuentes secundarias como libros o artículos de revistas científicas permite ahondar en hechos especializados y profundizar el conocimiento del fenómeno histórico abordado.

- Contexto: La construcción del contexto histórico es el resultado de un proceso interpretativo de diversas fuentes que permiten esclarecer la influencia de ciertas ideas por sobre otras, el rol de las instituciones, las limitaciones y campos culturales que rodean a los actores y principalmente el área de posibilidades de los actores históricamente situados

(VILAR, 1999). Como sostuvo Doménech (2014)“...la historia cuenta. Y pesa: por antipático y amargo que resulte admitirlo, estamos forzados a mover pieza en mitad de una partida que no hemos empezado nosotros y que, las más de las veces, no nos gusta nada en la fase en que nos ha sido dado seguirla...”. Por lo tanto, el contexto histórico es un marco de interpretación fundamental para poder situar el despliegue de la política pública y la capacidad de agencia de los actores en determinadas condiciones políticas, económicas, culturales y sociales.

- Características de la acción pública: La acción pública para la perspectiva histórica está enfocada en el estudio de aquellos hechos históricos que permanecen en el tiempo y aquellos que cambian (BRAUDEL, 1970). Por sobre lo que comúnmente se sostiene en términos mediáticos, en el plano histórico son mayoritariamente las cosas que permanecen por sobre las que cambian. El cambio es un evento más bien escaso en términos históricos. Por ejemplo, la institución universitaria ha permanecido hasta nuestros días, incluso resistiendo a momentos de impugnación como lo fue la Revolución Francesa u otros eventos culturales a lo largo de los últimos dos siglos (ANDERSON, 2009). Por ende, pueden modificarse aspectos, funciones o roles de las universidades, pero su campo institucional dentro de nuestras sociedades permanece. No obstante, es posible situar esta dinámica histórica al campo de las políticas públicas en dos aspectos: uno de tipo progresivo, es decir culturalmente situados en un campo de derechos, y otro aspecto regresivo, es decir como limitaciones a los derechos.

Un segundo plano desde la perspectiva de la ciencia política adecuada a las particularidades de la educación superior que contempla los siguientes elementos:

- Actores: La perspectiva utilizada en este marco es el modelo de redes de políticas. El enfoque de redes de políticas se sostiene en la idea de: “la red” (SCHARPF, 1997). En este sentido, una variedad de actores situados en organizaciones públicas y privadas con el objetivo de una política en particular e interconectados unos con otros (constelaciones). Esta red permite intercambio de ideas, recursos y la búsqueda de posibles soluciones a los problemas presentados. Desde este enfoque, el resultado político ocurre como consecuencia de la relación entre las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la dinámica institucional del conjunto de relaciones en las que participan (modos de interacción). En el caso de la educación superior el gobierno universitario, las instituciones estatales reguladoras del sistema, las instituciones políticas como los parlamentos o la sociedad civil son actores que actúan permanente en el sector de educación superior (KICKERT; KOPPENJAN, 1998).
- Capacidades/recursos: En el marco del modelo de redes políticas, los actores se caracterizan por sus recursos o capacidades en un campo interactivo de relaciones individuales y colectivas, situadas institucionalmente (SCHARPF, 1997). En ese sentido, las habilidades se entienden como el conjunto de capacidades provenientes de vertientes económicas,

capacidades profesionales, destrezas, etc. Ese conjunto de recursos puede ser aprovechado en un marco de oportunidades que le brinda el contexto y salvando las restricciones y obstáculos que le ofrezca. A priori, cuanto mayor sea el grado de integración que logre un actor colectivo en un momento dado, mayores serán sus posibilidades de alcanzar un resultado ventajoso. En ese sentido, en el sector de educación superior podemos reconocer factores posicionales institucionales, de información entre los actores, marcados por la autoridad política y social de los actores o por aspectos económicos (MARSH, 1998).

- Intereses: La discusión respecto a los intereses de los actores dentro del institucionalismo sea dividido entre: (1) racionales y (2) culturales (ZURBRIGGEN, 2006). El enfoque del modelo de redes políticas busca integrar ambos supuestos reconocimiento que los actores tienen su propio "interés" (consistente en preservar su autonomía y asegurar su supervivencia y crecimiento), tienen "normas" institucionalmente indexadas (entendidas como patrones y criterios de conducta) y con su "identidad" (el conjunto de normas e intereses propios a partir de los cuales le identifican otros actores). Estableciendo especial énfasis en los intereses iniciales que promovieron las políticas y las reglas o normas que van configurando la cultura de los actores

- Cambio en la política: Las modificaciones en la política pública pueden ser leídas como reformas. En ese sentido un cambio en la política pública puede ser entendido como una reforma estructural o como una reforma gradual. Por reformas estructurales se suele sostener que son aquellas iniciadas o apoyadas por el gobierno que pretenden afectar a una parte significativa del sistema y a su estructura. En esta definición, la estructura se refiere al número de elementos del sistema y a sus posiciones y funciones relativas (de Boer et al., 2017). De esta forma, es posible distinguir entre diversos tipos de reforma estructural. En tanto, por reformas graduales se entiende aquellas que se desarrollan durante períodos más largos y tienen como objetivo otros aspectos del sistema que no alteran el número de elementos, posiciones o funciones relativas (de Boer et al., 2017). Las reformas graduales suelen abordar aspectos como el acceso, las competencias, el financiamiento o la gobernanza de las instituciones.

En definitiva, la perspectiva histórica del marco permite situar temporalmente el estudio, obtener diversas fuentes de información para así contextualizar históricamente la política pública e interpretar permanencia o cambio en su diseño e implementación. Por su parte, la perspectiva de la ciencia política situada en la educación superior a través del enfoque de redes políticas y el institucionalismo histórico permiten establecer aspectos claves en el sector como el específico esquema de gobernanza de las instituciones de educación superior y la porosidad de acciones y recursos al momento de diseñar e implementar una política pública.

## Conclusiones

Las instituciones de educación superior tienen, en mayor o menor medida dependiendo de cada país, una tradición de autonomía y alejadas del desarrollo de las burocracias modernas jerárquicamente subordinadas. Si bien esa tradición ha buscado ser modificada en las últimas décadas (ENDERS; DE BOER; WEYER, 2013), las instituciones de educación superior continúan sin responder a parámetros burocráticos estatales y por ende su composición y objetivos institucionales son mucho más flexibles. Ese contexto institucional hace que su estudio no sea sencillo y por lo tanto se necesite explorar diversos marcos de análisis en el despliegue de sus políticas (Kogan et al. 2006; Kohoutek y Westerheijden, 2014; Westerheijden et al., 2007; Musselin, 2005; Trowler, 2002). En esa dirección avanza este trabajo.

Como se constató, el estudio de las políticas públicas presenta una nutrida tradición de teorías y modelos normativos para su estudio “de o “para” las políticas públicas. Su búsqueda por predecir el despliegue tanto de actores como de agendas de reformas se ha vuelto complejo y más aún con instituciones como las universidades. Por este motivo, el presente trabajo busca ampliar el marco de herramientas de análisis complementando el marco de estudio del Dr. Solís. Su complemento se concreta a través de incorporar de forma más clara el campo de herramientas de análisis presentes en el estudio histórico. Esas herramientas son principalmente su noción de temporalidad, fuentes de información y cambio social. Si bien el institucionalismo histórico es parte de esas intenciones, su cuerpo cercano a la ciencia política no visibilizó el potencial interpretativo de las herramientas históricas y se centró en una noción general de cultura. Para el caso de este modelo, la “historia cuenta y pesa” al momento de comprender el diseño y el despliegue de una política pública, no solo como un contexto cultural específico sino como un marco temporal que, al menos, debe considerar los fenómenos estructurales de una sociedad, diversos acontecimientos y por cierto sus respectivas coyunturas.

En definitiva, la revalorización de los estudios históricos en diversas disciplinas es una señal relevante en años en que su rol fue más bien desplazado. Sin embargo, su potencial aún es un aspecto por desarrollar en el que el presente trabajo busca contribuir.

## Referencias

- AAGAARD, K.; DE BOER, H. The Danish UNIK initiative: An NPM-Inspired Mechanism to Steer Higher Education. Em: BOER, H. et al. (Eds.). *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education. Processes and outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. p. 141–159.
- ALTHUSSER, L. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Práctica y lucha ideológica*. Buenos aires: Tomo clásicos, 2008.
- ANDERSON, R. The idea of university. Em: WHITERS, K. (Ed.). *First Class? Challenges and opportunities the UK's university sector*. IPP ed. London: [s.n.]. p. 37–45.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BELMELMANS-VIDEC, M. L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. *Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2010.
- BERRIDGE, V. Why policy needs history (and historians). *Health Economics, policy and law*, p. 369–381, 2018.
- BIRKLAND, T. A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: Sharpe, Inc., Armonk, 2001.
- BLEIKLIE, I. Justifying the evaluative state: New public Management ideals in higher education. *European Journal of Education*, v. 33, p. 299–316, 1998.
- BLEIKLIE, I.; ENDERS, J.; LEPORI, B. Setting the stage - Theory and research question. Em: BLEIKLIE, I.; ENDERS, J.; LEPORI, B. (Eds.). *Managing Universities, policy and organizational change from a western european perspective*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 3–29.
- BRAUDEL, F. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Ediciones Castilla, 1970.
- BREWER, G.; DELEON, P. *The foundations of policy analysis*. Monterrey: Brooks/Cole, 1983.
- BROUCKER, B.; DE WIT, K. New Public Management in Higher Education. Em: HUISMAN, J. et al. (Eds.). *Handbook of higher education policy*. Dordrecht: Springer, 2015. p. 57–74.
- BRUNEAU, W. Ambition in the French University: Louis Liard at Bordeaux an Caen, 1874-1884. *International Journal of the History of Education*, v. 34, p. 203–222, 1998.
- BRUNNER, J. J. Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. Em: BERNASCONI, A. (Ed.). *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Ediciones UC, 2015. p. 21–107.
- CARPENTIER, V. Quantitative sources for the history of education. *History of Education*, v. 35, n. 5, p. 701–720, 2008.

- CARPENTIER, V. Expansion and differentiation in higher education: the historical trajectories of the UK, the USA and France. London: [s.n.].
- COHEN, A. M.; KISKER, C. B. The shaping of American Higher Education. Emergence and Growth of the Contemporary System. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.
- CRUZ-RUBIO, C. La taxonomía del cambio: enfoques y tipología para la determinación del cambio en las políticas públicas. *Andamios*, p. 297–321, 2012.
- DE BOER, H. et al. Policy Analysis of structural reforms in higher education. Processes and outcomes. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017.
- DEEM, R.; BREHONY, K. Management as Ideology: The case of New Managerialism in Higher Education. *Oxford Review of Education*, v. 31, n. 2, p. 2017–235, 2005.
- DICKHAUS, B. The internationalisation of accountability policies in higher education: An investigation into the politics of translation in Chile and South Africa. n. September, p. 1–14, 2009.
- DICKHAUS, B. The selectivity of translation: Accountability regimes in Chilean and South African higher education. *Globalisation, Societies and Education*, v. 8, n. 2, p. 257–268, 2010.
- DOMÉNECH, A. Sobre la crisis de la Segunda Restauración borbónica y el llamado conflicto territorial. *Revista Sin Permiso*, 9 mar. 2014.
- DOMENECH, A. El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista. Madrid: AKAL, 2019.
- DONINA, D.; PALEARI, S. New public management: Global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structure in the Napoleonic administrative tradition. *Higher Education*, v. 78, p. 193–219, 2019.
- ENDERS, J.; DE BOER, H.; WEYER, E. Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *Higher Education*, v. 65, n. 1, p. 5–23, 16 jan. 2013.
- FERLEI, E.; MUSSELINI, C.; ANDRESANI, G. The steering of higher education system: A public management perspective. *Higher Education*, v. 56, n. 3, p. 325–348, 2008.
- FERNÁNDEZ, E.; STOCK, M. Los límites de la gestión. Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania. *Rev. Universum*, v. 22, n. 2, p. 108–124, 2007.
- FUMASOLI, T.; BARBATO, G.; TURRI, M. The determinants of university strategic positioning: a reappraisal of the organisation. *Higher Education*, v. 80, p. 305–334, 2020.
- GARCÍA DE FANELLI, A. Gestión de las Universidades Públicas: La experiencia internacional. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, 1998.
- GONZÁLEZ, F. La autonomía universitaria en diálogo. A cien años de la reforma de Córdoba. Heredia, Costa Rica: Euna, 2020.
- GREEN, A. R. History, Policy and Public Purpose. *Historians and Historical Thinking in Government*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

GUNN, A. The role of political and policy studies in higher education policy research. *Theory and method in Higher Education Research*, v. 1, p. 27–47, 2015.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996.

HARGUINDÉGUY, J. B. *Análisis de políticas públicas*. Tercera ed. Madrid: Tecnos, 2020.

HILL, J.; KERBER, A. *Models, Methods and Analytical Procedures in Educational Research*. Detroit: Wayne State University Press, 1967.

HIRSCH, J. Fordismo y postfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias. *Cuadernos del Sur. Los estudios del Estado y la reestructuración capitalista*, p. 17–48, 1992.

HOOD, C. A public management for all seasons? *Public administration*, p. 3–19, 1991.

HOOD, C.; MARGETTS, H. *The tools of government in the digital age*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

JOHN, P. *Analyzing Public Policy*. London: Taylor & Francis, 1998.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: Chicago University Press, 2005.

JONES, C. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth, 1970.

KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt and Brace, 1936.

KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. *Policy Networks: An Overview*. Em: *Managing Complex Networks*. London: Sage, 1998.

KRAFT, M.; SCOTT, F. *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. Washington DC: CQ Press, 2007.

LAND, R.; GORDON, G. *Enhancing quality in higher education: International perspectives*. New York and London: Routledge International Higher Education Series, 2013.

LASSWELL, H. The policy orientation. Em: LASSWELL, H. (Ed.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, C. The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAGALA, S.; ZAWADSKI, M. Reforming Academics: Return to meritocracy? Em: MALIZIA, P.; CANNAVALE, C.; MAIMONE, F. (Eds.). *Evolution of the Post-Bureaucratic Organization*. Hershey PA: IGI Global, 2017. p. 88–104.

- MAHER, A. Learning Outcomes in Higher Education: Implications for Curriculum Design and Student Learning. *The Journal of Hospitality Leisure Sport and Tourism*, v. 3, n. 2, p. 46–54, 30 nov. 2004.
- MARGINSON, S. Higher education in the global knowledge economy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 2, n. 5, p. 6962–6980, 2010.
- MARSH, D. Comparing policy networks, public policy and management. Buckingham. Philadelphia, PA: Open University Press, 1998.
- MCCULLOCH, G. Documentary research in education, history and the social sciences. London and New York: Routledge Falmer, 2004.
- MCDONNELL, L.; ELMORE, R. Alternative policy instrument. Santa Mónica: Center for policy research in education, The Rand Corp, 1987.
- MEEK, L. Governance and management of Australian higher education: enemies within and without. Em: MEEK, L.; LARSEN, I. (Eds.). *The higher education managerial revolution?* Dordrecht: Kluwer, 2003. p. 179–202.
- MURPHY, M. Bureaucracy and its limits: Accountability and rationality in higher education. *British Journal of Sociology of Education*, v. 30, n. 6, p. 683–695, nov. 2009.
- NEAVE, G. R. Educación superior: historia y política: estudios comparativos sobre la universidad contemporánea. [s.l.] Gedisa, 2001.
- NWANKWO, O. The dialectics of reform: The theory and methodological praxis of reform. *African Journal of Political Science and International Relations*, v. 4, n. 5, p. 181–187, 2010.
- OLAVARRÍA, M. Historia y Políticas Públicas. Formulación de políticas públicas en la vieja democracia. Santiago de Chile: RIL editores, 2022.
- PARCERISA, L.; FALABELLA, A. La consolidación del Estado Evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensión en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives*, v. 25, n. 89, p. 1–27, 2017.
- PARSONS, W. Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México D.F.: FLACSO-México, 2007.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform. A comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- POLSBY, N. Políticas Innovation in America. New Haven: Yale University Press, 1984.
- PONCE ALBERCA, J.; SOLÍS RUIZ, J. Historia y Políticas Públicas. Granada: Editorial Comares, 2019.
- PORTO, M.; BYRAM, M. A curriculum for action in the community and intercultural citizenship in higher education. v. 28, n. 3, p. 226–242, 2 set. 2015.

RAADSCHELDERS, J.; RUTGERS, M. The Evolution of Civil Service Systems. Em: BEKKE, H.; PERRY, J.; TOONEN, T. (Eds.). Civil Service Systems. Indiana: Indiana University Press, 1996. p. 67–99.

RADIN, B. A. The New Bureaucracy: Quality Assurance and its Critics. 2008.

SABATIER, P. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 1, p. 98–130, 1998.

SANDEL, M. J., La Tiranía del mérito: ¿qué ha sido del bien común? / Michael J. Sandel; traducción de Albino Santos Mosquera. Madrid: Debate, 2020.

SCHARPF, F. Games real actors play: Actor-centred institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press, 1997.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. M. Policy design for democracy. Lawrence, Kan: University Press of Kansas, 1997.

SCOTT, P. Retreat or Resolution? Tackling the Crisis of Mass Higher Education. Bristol: Bristol University Press, 2021.

SINGH, P.; THOMAS, S.; HARRIS, J. Recontextualising policy discourses: A Bernsteinian perspective on policy interpretation, translation, enactment. *Journal of Education Policy*, v. 28, n. 4, p. 465–480, 2013.

SKOCPOL, T. States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1979.

SOLÍS, J. Un marco de análisis para el Estudio histórico de las políticas públicas. Em: PONCE, J.; SOLÍS, J. (Eds.). Historia y políticas públicas. Granada: Editorial Comares, 2019. p. 25–48.

SOUZA, R. A. et al. Crises do Capitalismo Global e as Políticas Públicas de Educação. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 3, p. 854–861, 13 jul. 2022.

SUBIRATS, J. et al. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Ed. Ariel, 2008.

TEIXEIRA, P.; SHIN, J. The international encyclopedia of higher education system and institutions. London: Springer, 2020.

TIGHT, M. The neoliberal turn in higher education. *Higher Education Quarterly*, v. 73, p. 273–284, 2019.

TORENVLIED, R. Political decisions and agency performance. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 2000.

TORGERSON, D. Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. Em: AGUILAR VILLANUEVA, L. (Ed.). El estudio de las políticas públicas. 2<sup>o</sup> ed. México: Porrúa, 2013. p. 197–238.

UNESCO. Re imaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación. París: [s.n.].

VAN VUGHT, F. A. Policy models and policy instruments in higher education. The effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions. Vienna: IHS Political Science Series, 1995.

VILAR, P. Iniciación al vocabulario del análisis histórico. Barcelona: Crítica, 1999.

WEBER, M. ¿Qué es la burocracia? Buenos aires: La pléyade, 1977.

WEIBLE, C.; SABATIER, P. Theory of the policy process. London: Routledge, 2018.

WEISE, C.; ALVAREZ, I. M.; SARAPURA, N. Designing a deep intercultural curriculum in higher education: co-constructing knowledge with Indigenous women: <https://doi-org.sibubo.idm.oclc.org/10.1177/11771801211019027>, v. 17, n. 2, p. 335–345, 2 jul. 2021.

WESTBERG, J. What we can learn from studying the past: The wonderful usefulness of history in educational research. *Encounters in theory and history of education*, v. 22, p. 227–248, 2021.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and multiple streams. Em: SABARIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Eds.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2014. p. 25–58.

ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, v. 26, n. 1, p. 67–83, 2006.