



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007

Brunner Ried, J.J.

Citation

Brunner Ried, J. J. (2008, December 4). *Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007*.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13305>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13305>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE:

**INSTITUCIONES, MERCADOS Y POLÍTICAS GUBERNAMENTALES,
1967-2007**

José Joaquín Brunner

Educación Superior en Chile

Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales,
1967-2007

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 4 december 2008
klokke 11.15 uur

door

José Joaquín Brunner Ried
geboren te Santiago de Chile
in 1944

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. P. Silva

Referent: Prof.dr. J.G. Mora (Universidad P. de Valencia/ LSE London)

Overige leden: Prof.dr. L.M.L. Rodríguez
Prof.dr. C. Kay (Institute of Social Studies, The Hague)
Prof.dr. R.Th.J. Buve

ÍNDICE

CUADROS, FIGURAS Y TABLAS	iii
AGRADECIMIENTOS	vi
INTRODUCCIÓN	1
PARTE I: DOMINIO DE ANÁLISIS DE LOS MERCADOS UNIVERSITARIOS	29
Capítulo 1: Perspectivas económicas del análisis de los mercados universitarios	31
1.1. La cuestión del mercado	31
1.2. Articulación inicial del dominio	36
1.2.1. Los mercados antes del mercado	36
1.2.2. Adam Smith y las dos vertientes	38
1.2.3. Mill y las fallas de mercado	42
1.2.4. Veblen y el negocio universitario	43
1.2.5. Enfoque organizacional: B.R. Clark	44
1.3. Análisis macroeconómico	49
1.3.1. Beneficios privados y públicos	49
1.3.2. Financiamiento de los estudiantes	52
1.3.3. Financiamiento de las instituciones	53
1.4. Análisis del mercado global	57
1.4.1. Globalización de la educación superior	57
1.4.2. Nuevos proveedores	60
1.4.3. Comercio transfronterizo de servicios de educación superior	61
Capítulo 2: Perspectivas sociológicas del análisis de los mercados universitarios	67
2.1. Análisis organizacional	67
2.1.1. Capitalismo académico	67
2.1.2. Dinámicas de mercadización y mercados nacionales	68
2.1.3. Voces críticas	72
2.2. Análisis de oferta y demanda	73
2.2.1. Competencia por prestigio	73
2.2.2. Perspectiva crítica	76
2.2.3. Competencia posicional y estratificación académica y social	79
2.3. Análisis del comportamiento institucional	81
2.3.1. Condiciones de gobernabilidad	82
2.3.2. Privatización	85
2.3.3. Mercados administrados o cuasi mercados	88
2.3.4. Debates sobre efectos de la mercadización	89
2.3.5. Universidades emprendedoras	91
2.4. Análisis de escenarios futuros	94
2.4.1. Escenarios futuros OECD	94
2.4.2. Escenarios de mercado	96

2.5. Bases conceptuales del análisis de los mercados universitarios	97
2.5.1. Organización del dominio de análisis	97
2.5.2. Estructura conceptual del dominio de análisis	100
PARTE II: DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE HASTA 1990	111
Capítulo 3: Formación de un sistema universitario moderno	113
3.1. Período de gestación y consolidación del sistema previo a 1965	113
3.1.1. Patrón de desarrollo	113
3.1.2. Balance del período	122
3.2. Reforma y modernización: 1967-1973	123
3.2.1. Principales efectos de la reforma universitaria	125
3.2.2. Balance	133
Capítulo 4: Transformaciones del sistema bajo el régimen militar	137
4.1. La intervención autoritaria de la educación superior: 1973-1980	137
4.1.1. Efectos de la intervención de las universidades sobre la ES	138
4.1.2. Balance del período	141
4.1.3. Bases ideológicas de la intervención de las universidades	142
4.2. Transformación de la educación superior: 1981-1990	156
4.2.1. Nueva legislación y estrategia frente a la educación superior	158
4.2.2. Efectos organizacionales y sistémicos	161
4.2.3. Bases ideológicas de la reforma de 1981	174
4.3. Balance de tres décadas: continuidad y cambio	184
4.3.1. Rasgos estructurales de continuidad	184
4.3.2. Principales dinámicas de cambio	188
4.3.3. Relaciones de la educación superior con el estado	192
PARTE III: POLÍTICAS EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO DE MERCADOS	197
Capítulo 5: Formulación, implementación y efectos de las políticas	199
5.1. Formulación de una nueva política	199
5.1.1. Contexto y gestación	199
5.1.2. Resultados y consensos	200
5.1.3. Propuesta de un modelo mixto	204
5.1.4. Conclusión: ¿consenso o transacción?	206
5.2. Políticas de educación superior a partir de 1990	208
5.2.1. Regulaciones iniciales	208
5.2.2. Continuidad de las políticas enunciadas en 1990	209
5.2.3. Profundización de las políticas	211
5.2.4. Revisión de políticas y mejoramientos incrementales	212
5.3. Cambios en las modalidades de coordinación del sistema	215
5.3.1. El peso de las instituciones en dos contextos antagónicos	215
5.3.2. Mercado en condiciones autoritarias	217

5.3.3. Mercado en condiciones democráticas	219
5.4. Balance cuantitativo del sistema y las políticas 1990-2005	219
5.4.1. Variables de comportamiento del sistema	220
5.4.2. Impacto de las políticas	227
Capítulo 6: Escenario actual: dinámicas institucionales y desafíos de política	241
6.1. Nuevas cuestiones: privatismo, mercadización y selección social	241
6.1.1. Privatismo	241
6.1.2. Mercadización	250
6.1.3. Organización del mercado universitario	264
6.1.4. Dinámicas del mercado universitario	266
6.1.5. Valor de las credenciales	270
6.1.6. Efectos de selección social	272
6.2. Nuevos desafíos: actores diferenciados y políticas gubernamentales	277
6.2.1. Origen político de los mercados universitarios	277
6.2.2. Transformación de las comunidades	278
6.2.3. Actores frente al mercado	280
6.2.4. Diferenciación y diversificación	284
6.2.5. Ambigua relación entre lo público y privado	288
6.2.6. Puesta al día de las políticas	293
6.2.7. Problemas y desafíos	296
CONCLUSIÓN	305
BIBLIOGRAFÍA	319
SAMENVATTING	365
SUMMARY	377
CURRICULUM VITAE	387

CUADROS, FIGURAS Y TABLAS

Cuadros Sinópticos

<i>Cuadro sinóptico 1.1.:</i> Diagrama base del dominio de análisis de los mercados universitarios	35
<i>Cuadro sinóptico 1.2.:</i> Continuo de modalidades básicas de coordinación de Clark	45
<i>Cuadro sinóptico 1.3.:</i> Características típico-ideales de dos patrones básicos de coordinación	45
<i>Cuadro sinóptico 1.4.:</i> Beneficios públicos y privados de la educación superior	51
<i>Cuadro sinóptico 1.5.:</i> Suministro transnacional de servicios de educación superior	62
<i>Cuadro sinóptico 1.6.:</i> Situaciones y grados de privatización en el continuo de Johnstone	87
<i>Cuadro sinóptico 1.7.:</i> Matriz de seis escenarios de futuro	96
<i>Cuadro sinóptico 1.8.:</i> Diagrama resultante de políticas, mercados y comportamientos	101
<i>Cuadro sinóptico 2.1.:</i> Modelos de cambio conducidos por factores endógenos y exógenos	189
<i>Cuadro sinóptico 3.1.:</i> Regulaciones del mercado universitario en Chile	252
<i>Cuadro sinóptico 3.2.:</i> Condiciones de mercado en la educación superior chilena y propuestas para su mejoramiento, 2008	282
<i>Cuadro sinóptico 3.3.:</i> Fuerzas de homogeneización y de diferenciación / diversificación	287
<i>Cuadro sinóptico 3.4.:</i> Atributos públicos y privados de las universidades chilenas	286

Figuras

<i>Figura 1.1.:</i> Triángulo de Coordinación de Clark a comienzo de los años '80	48
<i>Figura 1.2.:</i> Modalidades del financiamiento público en la educación superior	55
<i>Figura 1.3.:</i> Seis posibles escenarios para los sistemas universitarios	95
<i>Figura 3.1.:</i> Triángulo de Coordinación de Clark: Chile antes de 1980	216
<i>Figura 3.2.:</i> Triángulo de Coordinación de Clark: Chile 1973-1980	217
<i>Figura 3.3.:</i> Triángulo de Coordinación de Clark: Chile 1981-1990	218
<i>Figura 3.4.:</i> Triángulo de Coordinación de Clark: Chile 1991-2005	219
<i>Figura 3.5.:</i> Economía política de los sistemas: el cuadrante de mayor privatismo	242
<i>Figura 3.6.:</i> Control de calidad en el sistema de educación superior chileno	255
<i>Figura 3.7.:</i> Chile, Modalidades e instrumentos de asignación de recursos fiscales	257
<i>Figura 3.8.:</i> Estrategias institucionales básicas en el mercado universitario	265
<i>Figura 3.9.:</i> Chile, Distribución en cascada de la nueva matrícula de pregrado por nivel de selectividad ¹ de las universidades chilenas (2007)	268
<i>Figura 3.10.:</i> Chile, Nivel de selectividad y prestigio de las universidades (2007)	271

Tablas

<i>Tabla 2.1.:</i> Chile: Evolución del número y tipo de instituciones de educación superior, 1980-1990	162
<i>Tabla 2.2.:</i> Chile, Número promedio de estudiantes de educación superior por tipo de instituciones y según niveles, 1981-1990	164
<i>Tabla 2.3.:</i> Chile, Crecimiento regional de la matrícula de educación superior por tipo de instituciones, 1983-1990	166
<i>Tabla 2.4.:</i> Chile, Régimen de financiamiento público de la educación superior de acuerdo al diseño del DFL N° 4	168
<i>Tabla 2.5.:</i> Chile, Evolución real de aportes fiscales a la educación superior, 1980-1990	169
<i>Tabla 2.6.:</i> Chile, Cambios en el financiamiento de la educación superior, sector con aporte fiscal, según origen de los recursos, 1981 - 1987	170
<i>Tabla 2.7.:</i> Universidad Católica de Chile, Evolución de ingresos por fuente, 1972-1988	170
<i>Tabla 3.1.:</i> Chile, Matrícula de educación superior por niveles y tipo de instituciones, 1990 y 2005	220
<i>Tabla 3.2.:</i> Chile, Distribución de la matrícula por Regiones, 1990 y 2005	221
<i>Tabla 3.3.:</i> Chile, Distribución de la matrícula de educación superior por áreas de conocimiento, 1990 y 2005	222
<i>Tabla 3.4.:</i> Chile, Participación de la matrícula universitaria por áreas de conocimiento en 1990 y 2005	223
<i>Tabla 3.5.:</i> Chile, Tasa neta de participación en la educación superior por quintil de ingreso autónomo del hogar, 1990 y 2006	224
<i>Tabla 3.6.:</i> Chile, Tasa aparente de deserción en instituciones autónomas de educación superior durante los primeros tres años de estudio: Cohorte ingresada el año 2004	225
<i>Tabla 3.7.:</i> Chile, Plataforma institucional: Evolución por tipo de institución, 1990-2005	228
<i>Tabla 3.8.:</i> Chile, Número de sedes de instituciones de educación superior por regiones y según tipo de instituciones (2003)	229
<i>Tabla 3.9.:</i> Chile, Programas de educación superior de nivel de pregrado por tipo de institución y de programa (2007)	231
<i>Tabla 3.10.:</i> Chile, Programas de educación superior de nivel de postgrado por tipo de universidad y de programa (2007)	231
<i>Tabla 3.11.:</i> Chile, Programas ofrecidos por las universidades y número de ellos que se encuentran acreditados (2008)	234
<i>Tabla 3.12.:</i> Chile, Gasto público destinado a educación superior por destino de los recursos, 1990 y 2005	236
<i>Tabla 3.13.:</i> Chile, Participación de las universidades del CRUCH en el gasto público en educación superior asignado por el Ministerio de Educación, 1990 y 2004	237

<i>Tabla 3.14.:</i> Comparación internacional, Arancel anual estimado cobrado por instituciones de educación superior en programas 5A por categoría institucional (2004/2005)	244
<i>Tabla 3.15.:</i> Comparación internacional, Distribución del gasto total en educación superior entre instituciones públicas y privadas y otras transferencias al sector privado (2004)	246
<i>Tabla 3.16.:</i> Comparación internacional, Gasto en instituciones de educación superior por fuentes y gasto por alumno según tipo de programa (2004)	262
<i>Tabla 3.17.:</i> Comparación internacional, Gasto privado en instituciones de educación superior como proporción del gasto total en educación superior (2004)	263
<i>Tabla 3.18.:</i> Chile, Distribución de alumnos por puntaje promedio de lenguaje y matemática en la PSU y según tramo de ingreso del grupo familiar, 2006	269

AGRADECIMIENTOS

Las investigaciones que dieron origen a este volumen fueron desarrolladas en diversas instituciones que nombro en orden retrospectivo: la Universidad Diego Portales, donde dirijo la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior, la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en su sede de Chile.

A lo largo del tiempo he tenido la compañía intelectual y el estímulo de maestros, colegas y amigos, a quienes nombro sin comprometer con el resultado de mi trabajo: C. Alvaríño, J. Balán, A. Bernasconi, B. Bernstein, F. Castillo, C. Catalán, B. R. Clark, J. Cordua, C. Cox, E. Cuadra, E. Durham, G. Elacqua, F. Fajnzilber, E. Faletto, E. Fiori, A. Flisfisch, O. Fuentes, C. García Guadilla, A.H. Halsey, L. Holm Nielsen, M. de Ibarrola, L. Izquierdo, R. Kent, I. Lavados, N. Lechner, M.J. Lemaitre, D. Levy, P. Meller, T. Moulian, G. Rama, J. Salmi, S. Schwartzman, H. Schwemberg, J. C. Tedesco, A. Tillett y H. Vessuri.

Un especial reconocimiento por su generoso apoyo y consejo durante la escritura de esta tesis debo al profesor P. Silva, mi promotor, y a C. Peña, Rector de la Universidad Diego Portales.

El trabajo reflejado en estas páginas contó con el financiamiento del Proyecto Políticas de Educación Superior (SOC-01) del Programa Anillos de Investigación en Ciencias Sociales de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile y el Proyecto N° 1050138 del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT). En sus primeras etapas tuvo el patrocinio de la Fundación Ford y del International Development Research Center (IDRC) del Canadá.

Agradezco la paciente labor de Judith Scheele para poner en holandés mis páginas chilenas, a Eliana Núñez por su asistencia y a Marco Moreno por la organización final del texto.

Mi gratitud más íntima a Mónica, a nuestros hijos Josefa, Jerónimo y Sofía, y a Lucas y Alicia jugando al borde del escritorio. Con razón ellos me dicen que el afecto no puede contarse en páginas escritas. A ellos y, sobre todo a Cattina y Helmut por el tiempo de la espera, dedico este libro: "Die Zeit is kurz, die Kunst ist lang".

INTRODUCCIÓN

El presente estudio proporciona un análisis pormenorizado del sistema y las políticas de educación superior en Chile durante las últimas cuatro décadas. Su foco es la creación, el desarrollo y el funcionamiento de mercados en la educación superior y el contenido de las políticas empleadas con estos fines. El enfoque utilizado es aquel provisto por el dominio de estudios especializados de los mercados de la educación terciaria, el cual se ha afianzado académicamente durante los últimos veinte años con los aportes de la sociología de las organizaciones universitarias y del análisis de economía política de estos mercados.

Como resultado este estudio presenta un amplio panorama de las transformaciones experimentadas por la educación superior chilena desde el momento de la consolidación de su núcleo institucional básico en los años '60 del pasado siglo hasta el momento actual en que se debate sobre las políticas necesarias para alinear los mercados de la enseñanza terciaria con objetivos de bienestar social.

A lo largo del período estudiado, la educación superior chilena se desenvuelve en un entorno de cambiantes políticas que aquí se analizan a partir de cuatro eventos fundamentales: la reforma universitaria del año 1967, desencadenada por las propias instituciones, principalmente los estudiantes; la intervención de las universidades que se produce el año 1973 coetáneamente con la instauración de un gobierno militar; la implantación por ese gobierno de una política de mercados para la educación terciaria que comienza a aplicarse plenamente el año 1981 y, por último, sus posteriores transformaciones a partir del año 1990 con la recuperación de la democracia.

En torno de estos cuatro episodios, cada uno de los cuales expresa una particular y específica forma de organizar las relaciones entre el estado y el sistema de educación superior, se analiza las formas que adopta la coordinación del sistema con la cambiante participación de las políticas gubernamentales, los intereses institucionales y las fuerzas del mercado.

El autor de esta tesis ha estado involucrado --de una u otra forma-- en cada uno de estos episodios. Fue dirigente estudiantil en el movimiento reformista del año 1967 en la Universidad Católica de Chile, donde luego inició su carrera académica. Al momento de la intervención de esta Universidad el año 1973 fue exonerado de su cargo docente, integrándose más adelante a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) donde comienza su trabajo de investigación sobre asuntos de educación superior a fines de los años '70. Con el retorno de la democracia, en 1990, ocupa diferentes posiciones en el ámbito de las políticas públicas en este sector; dirige el grupo comisionado por el gobierno para proponer una política de modernización de la educación superior durante la década de los '90, a la cual este estudio se refiere más adelante (5.1.), coordina el organismo encargado del licenciamiento de las nuevas universidades privadas y preside posteriormente la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado. Durante todo este período, y hasta el presente, participa activamente además en el debate público sobre políticas de educación superior junto con desarrollar su trabajo académico en este dominio. De hecho, el presente volumen aprovecha en diferentes partes elementos surgidos de ese trabajo, los cuales han sido revisados, puestos al día e integrados aquí dentro de un esfuerzo de análisis y síntesis¹.

Las preguntas que orientan este esfuerzo son varias vinculadas entre sí. ¿Qué combinación de estos elementos define en cada uno de esos eventos críticos la relación del sistema con el estado? En particular, ¿qué rol juegan las políticas públicas y cuál es el lugar que ocupan los mercados en las distintas formas de organizar la coordinación del sistema? ¿Qué grado de continuidad existe entre éstas y cuáles son los principales factores de discontinuidad y cambio? ¿Cómo en concreto funcionan los mercados en la educación superior, en especial el más dinámico de ellos, el mercado de enseñanza de pregrado? ¿Cuáles políticas y qué instrumentos emplean los gobiernos para regular estos mercados? ¿Y qué efectos producen éstos, a su vez, sobre el comportamiento de las instituciones? Asociado con lo anterior, ¿qué características adopta la competencia en estos mercados y cuáles son sus resultados para las instituciones y la sociedad? En este contexto, ¿cómo se compara el funcionamiento del sistema chileno con sistemas organizados sobre otras bases de economía política y bajo otros regímenes de políticas gubernamentales?

La respuesta a estas preguntas permite identificar los factores que explican la evolución del sistema chileno hasta convertirse --en su actual fase de desarrollo-- en una suerte de laboratorio experimental para el análisis y la evaluación de las políticas de educación superior en un entorno de mercados. Como se argumenta más adelante, en el capítulo de conclusión, contar con un estudio de caso de esta naturaleza puede contribuir, adicionalmente, a extender más allá de una experiencia nacional específica el conocimiento sobre la operación de los mercados y sus efectos en este sector. Y, por esta vía, aportar al desenvolvimiento del dominio de estudios que se ocupa del papel de los mercados en la educación terciaria.

Protagonismo del mercado

Efectivamente Chile aparece como un caso de especial atención en este dominio de estudios. Diversos organismos internacionales --como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo-- al igual que analistas chilenos y extranjeros han destacado, algunos favorablemente y otros de manera crítica, las drásticas reformas educacionales impulsadas en este país a partir del año 1980. La mayoría de esos análisis identifica la creación de mercados educacionales y el uso de mecanismos de tipo mercado para el financiamiento de la educación como rasgos distintivos de dichas reformas.²

También en el nivel de la educación superior o terciaria³, el rol de los mercados y de las políticas que los crean, mantienen o transforman constituye el principal foco de interés en el caso chileno. Pues como señala Bernasconi (2003: 1) entre los analistas nacionales, “Chile ha sido tanto un temprano ejemplo como un caso patente de transición desde un sistema de educación superior predominantemente público a uno primariamente privado, coordinado por el mercado”⁴. O bien, según destacan Johnstone, Arora y Experton (1998: 9) entre los analistas extranjeros,

[...] en América Latina el único país que recupera una gran proporción de los costos de estudiar a través del cobro de aranceles (tuition fees) es Chile. El gobierno chileno emprendió una comprensiva serie de reformas estructurales y financieras en 1981. Se introdujeron aranceles en las instituciones públicas y el número de colleges privados que cobran aranceles también creció explosivamente.

Otro observador externo --uno de quienes mejor conoce y más tiempo ha dedicado al estudio de la educación superior latinoamericana-- a su turno agrega:

No hay país en Latinoamérica (y hay pocos en el mundo) que haya impulsado con mayor energía la economía de mercado, la privatización, la liberalización del comercio y la competencia. Tampoco hay en la región una democracia más robusta que la chilena. Son estos los contextos que mejor nos permiten entender el movimiento sin paralelo de Chile hacia el financiamiento privado por sobre el estatal, así como la competencia entre estudiantes por puntajes, y entre académicos por financiamiento para investigación; [...] nos muestran la lógica de economía política de una situación en que las instituciones gozan de una considerable autonomía del estado, al mismo tiempo que carecen de autonomía respecto de las fuerzas del mercado, lo que se traduce en una peculiar forma de responsabilidad y rendición de cuentas. Del mismo modo, ningún país de América Latina ha avanzado tanto en la dirección de la 'universidad emprendedora'. (Levy, 2004: 13).

Junto con atraer la atención de la comunidad académica y las agencias de desarrollo, las reformas educacionales chilenas provocan también encontradas reacciones y dan lugar a intensas controversias. Las reacciones favorables se hallan bien representadas por el siguiente pronunciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo en su documento de estrategia para la educación terciaria:

El ejemplo nacional más sorprendente de éxito de una orientación hacia el mercado se halla en Chile. [...] El propósito aquí no es exaltar la reforma chilena como una panacea o un modelo completo a emular, sino resaltar sus aspectos positivos, de apertura de nuevos caminos, que se lograron allí. (BID, 1997:6)

Al contrario, en su revisión de las políticas nacionales de educación de Chile, un grupo de expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sostiene en tono crítico que

La educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro [gobierno] está limitado por mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional, por numerosas razones (OECD, 2004:2 66).

En suma, las reformas educacionales de mercado, particularmente en el ámbito de la educación superior chilena, atraen la atención de muy diversos organismos y analistas y se hallan sujetas a un amplio escrutinio, a veces para recomendarlas, en ocasiones para censurarlas.

Uno de los problemas de que adolece un buen número de estos estudios sin embargo es que abordan la cuestión del mercado en la educación superior con prescindencia de las teorías sobre esta cuestión, confiriéndole en reemplazo --al caso chileno-- el estatuto teórico de un modelo. Esta aproximación (*approach*) presenta al menos cuatro puntos débiles: primero, el modelo presentado no es otra cosa que una agregación de ciertos rasgos del sistema, usualmente seleccionados para ejercer su crítica o exaltarlos; segundo, no atiende a los diferentes contextos dentro de los cuales las políticas y reformas son aplicadas ni identifica

con precisión los instrumentos utilizados en cada caso para su implementación; tercero, no examina las cambiantes ideas e ideologías que en diversos momentos sirven para justificar las políticas en este sector y, cuarto, no se ocupa de la evidencia empírica sobre sus resultados.

Carente de un marco de sustentación teórica este *approach* conduce a una comprensión superficial de los fenómenos estudiados. El propio concepto de mercados se emplea de una manera ingenua, tal como aparece en la conciencia de los actores y es usado en el lenguaje ordinario. Allí, por un efecto de afinidades ideológicas, queda atrapado en una malla de significados dicotómicos según cuáles sean las preferencias de quienes lo utilizan. Para unos entonces el mercado de la educación superior aparece como el desiderátum de una sociedad libre, una forma indiscutiblemente superior de organizar la provisión de la enseñanza terciaria, la mejor manera de garantizar su calidad y elevar su eficiencia y como un modo de echar abajo las barreras político-burocráticas que ahogan la creatividad y capacidades innovativas de las universidades. Para otros, en el extremo opuesto, estos mercados aparecen nada más que como una imposición del neoliberalismo a escala global, un resultado de procesos desbocados de privatización y mercantilización que deterioran la calidad de la enseñanza terciaria y generan mayores inequidades de acceso a ella, conduciendo a una progresiva erosión de sus dimensiones de bien público y a la sustitución de la vocación académica por el motivo comercial. Al final, este tipo de análisis ofrece poco más que un conjunto de prejuicios como resultado, pero con una reducida capacidad de explicar los fenómenos objeto de estudio.⁵

Por su lado, al no atender a los diferentes contextos locales y nacionales dentro de los cuales las políticas y reformas son aplicadas ni identificar con precisión los instrumentos utilizados en cada caso para su implementación, esta aproximación carece de especificidad y precisión; se halla descontextualizado. En efecto, cada sistema nacional de educación terciaria posee características propias; es resultado de una particular evolución histórica y tributario de las políticas y las estrategias institucionales que impulsan su desarrollo. A su turno estas políticas y estrategias persiguen diversos objetivos a lo largo del tiempo y utilizan diferentes instrumentos cuyas modalidades de operación y efectos deben ser abordados con especial atención. Por lo mismo, cuando se trata de estudiar la emergencia y evolución de mercados en la educación superior, o de entender el papel que juegan las políticas en su organización y regulación, o la forma cómo reaccionan las instituciones al nuevo entorno, es imprescindible conocer en detalle las decisiones que adoptan los distintos actores, las condiciones que resultan de su interacción y los efectos que ellas producen para el sistema y en la sociedad. Es decir, se debe usar un foco microscópico aplicado dentro de contextos nacionales específicos.

Enseguida, al dejar de lado las cambiantes ideas e ideologías que en diversos momentos sirven para justificar esas políticas y la selección de instrumentos usados por los distintos actores, este *approach* se encuentra limitado al mero análisis de los mecanismos de funcionamiento del sistema. En cambio, no puede abordar su estudio como un campo de fuerzas donde, más allá de los aspectos funcionales, se disputa también por las orientaciones y sentidos del sistema (su racionalidad de fines) y donde las instituciones compiten por status y prestigio y por el valor económico y simbólico de las credenciales que otorgan. El análisis de los mercados universitarios necesita incluir estas dimensiones de poder y atender a las ideas

e ideologías que movilizan los agentes --gobiernos, instituciones, académicos, estudiantes y los diversos *stakeholders* del sistema-- las cuales forman parte de la identidad de esos agentes y sirven para legitimar sus estrategias en este campo de fuerzas.

Por último, al no ocuparse de la evidencia empírica sobre los resultados de las políticas y los procesos de la educación terciaria, el *approach* más comúnmente empleado por los estudios sobre el sistema chileno inhibe la comprensión del desempeño de los mercados, las instituciones y las intervenciones gubernamentales. Con ello se dificulta la evaluación de efectos y el juicio comparativo de resultados obtenidos bajo distintas formas de coordinación de los sistemas, de organización de las universidades y de combinación de instrumentos de política pública.

Frente a las insuficiencias de este enfoque el presente estudio examina minuciosamente el surgimiento y desarrollo de un mercado de la educación superior en Chile; las variadas --a veces incluso opuestas-- políticas empleadas para institucionalizarlo y regularlo y sus efectos sobre la evolución del sistema e impacto en la sociedad.

Con este propósito se elabora en la primera Parte un marco conceptual fundado en una revisión de la literatura especializada sobre mercados y procesos de mercadización (*marketization*) en la educación superior. Luego, en las dos partes siguientes, se ofrece un análisis de las políticas utilizadas para instituir y regular los mercados de la educación terciaria y su evolución, y se examina e interpreta la evidencia empírica sobre los cambios que bajo estas políticas experimenta el sistema chileno a lo largo de las últimas cuatro décadas. La segunda Parte aborda el análisis del sistema y las políticas hasta el momento en que se impone un patrón de mercado y las modalidades que adoptó su implementación inicial. En la tercera Parte se revisa la evolución del sistema y de las políticas a partir de 1990, es decir, bajo condiciones democráticas y la forma cómo éstas afectan la relación entre el estado y las instituciones. Allí donde resulta apropiado se utiliza además un enfoque comparativo que permite contrastar las características y propiedades de diversos sistemas de educación terciaria para así identificar de mejor manera los aspectos distintivos del sistema chileno.

Marco conceptual

La elaboración de un marco conceptual para este estudio se hace a partir de una revisión sistemática --una suerte de estado del arte-- de la investigación contemporánea sobre los mercados de la educación superior. Tal es el objeto de la primer Parte, que se halla dividida en dos capítulos.

El capítulo inicial aborda las perspectivas económicas del análisis de los mercados universitarios. Parte por mostrar la relevancia adquirida por la cuestión del mercado para el estudio de los sistemas de educación superior y el diseño de políticas en este sector. En torno a esta constatación se formula la siguiente hipótesis que sirve para organizar esta Parte del trabajo: que durante las últimas dos décadas ha surgido un específico dominio dedicado al estudio de dicha cuestión en el campo académico. En consonancia con este planteamiento se revisan luego las diferentes líneas de investigación que convergen para dar forma a este dominio, algunas de las cuales se utilizan posteriormente para el análisis del sistema chileno.

El examen de las líneas de investigación fundantes y estructurantes del dominio --con su doble vertiente: del capital humano y el comportamiento económicamente motivado de las universidades-- es el objeto de la segunda sección. Se muestra ahí que en el origen de ambas vertientes aparece la contribución de Adam Smith al análisis económico de las universidades y al rol desempeñado por la inversión en capital humano, las dos líneas que luego se verá estructuran este dominio de estudios. Se complementa esta sección con una breve revisión de los planteamientos críticos formulados por otras dos figuras pioneras en este dominio: J.S. Mill y T. Veblen, quienes anticipan los debates contemporáneos sobre fallas de mercado en este sector y sobre el capitalismo académico y la mercantilización de las labores de docencia e investigación.

El examen de aquellas líneas estructurantes se completa enseguida con una revisión del enfoque organizacional de los sistemas de educación terciaria tal como fue formulado inicialmente por Burton Clark (1.2.5). En efecto, su análisis de las distintas formas de coordinación de estos sistemas y, en particular, su caracterización del modo de coordinación provisto por el mercado, pronto habrían de convertirse en una de las fuentes más productivas para el ulterior desarrollo de este dominio de estudios.

La tercera sección aborda las líneas de análisis macroeconómico que forman parte de este dominio. Ellas comprenden tres asuntos esenciales: los beneficios públicos y privados de la educación superior (externalidades para la sociedad y tasas de retorno para los graduados, respectivamente); el financiamiento de los estudiantes (o de la demanda), tópico crucial allí donde ellos concurren a cubrir la totalidad o una parte sustancial del costo de sus estudios, como ocurre en Chile; y el financiamiento de las instituciones (o de la oferta) que, en contextos de mercado, adopta formas diferentes al mero traspaso anual, sin condiciones, de un subsidio fiscal. Más bien, como se verá en su momento, en estos contextos los gobiernos recurren a modalidades de financiamiento que incentivan a las instituciones a mejorar sus niveles de eficiencia interna y/o la calidad y efectividad de sus servicios a través del empleo de fórmulas para el cálculo del subsidio, o bien mediante la asignación de recursos públicos en función de contratos de desempeño donde se fijan objetivos y metas que las instituciones deben cumplir en determinados plazos o, por último, vinculando una parte de los recursos transferidos al cumplimiento de criterios e indicadores de desempeño.

Las investigaciones relacionadas con el emergente mercado global de la educación superior forman la base de la cuarta sección. En efecto, con la globalización los mercados locales y nacionales se conectan entre sí a través de crecientes flujos internacionales de estudiantes; las interacciones entre académicos e investigadores de diferentes partes del mundo dan lugar a redes cada vez más extensas e imbricadas; se internacionalizan las prácticas institucionales, y los programas de pre y posgrado convergen hacia una relativa estandarización curricular mediante el uso de créditos de aprendizaje fácilmente comparables y el reconocimiento mutuo de diplomas. Por su lado, los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad adoptan estándares comunes y unifican sus criterios de evaluación para así favorecer la movilidad académica y el valor transnacional de las credenciales. Por último surgen bloques regionales para competir en el mercado global, como el espacio común europeo y el espacio iberoamericano de educación superior. Como un derivado de estos movimientos aparecen por primera vez rankings mundiales de universidades y, con ellos, se difunde una nueva imagen de la geopolítica internacional del conocimiento. Adicionalmente, las propias

instituciones se proyectan más allá de sus fronteras nacionales a través de Internet, sedes y filiales de ultramar y el franquiciamiento (*franchising*) de proveedores locales, cuando no directamente mediante el comercio transnacional de servicios de educación superior, al mismo tiempo que deben hacer frente, en su mercado nacional, a la competencia de nuevos proveedores externos.

El siguiente capítulo examina las perspectivas sociológicas de análisis de los mercados universitarios; esto es, aquellas dirigidas a entender la organización y el funcionamiento de los mercados universitarios y el comportamiento de las universidades una vez que se hallan expuestas a la competencia. Arranca con la teoría del capitalismo académico (2.1.1.) que ofrece un puente conceptual entre los estudios del mercado global de educación superior y el análisis de los procesos de mercadización a nivel nacional.

Aunque circunscrita básicamente a los Estados Unidos, la teoría del capitalismo académico ofrece una perspectiva relevante de análisis en la misma medida que se ocupa de los comportamientos de mercado que asumen contemporáneamente las instituciones y sus agentes: académicos, administradores y estudiantes. Estos comportamientos se hallarían referidos a la competencia por recursos (dinero) provenientes de fuentes externas, incluso si la empresa universitaria mantiene una base de financiamiento gubernamental y su tradicional ideología de servicio público. De este modo la emergencia del capitalismo académico se explicaría, de un lado, por el surgimiento de un mercado global cada vez más demandante de bienes y servicios de conocimiento y, del otro, por la tendencia declinante del subsidio gubernamental que obliga a las universidades a diversificar sus fuentes de financiamiento y a los académicos a involucrarse crecientemente en actividades orientadas hacia el mercado.

A partir de este punto el análisis se focaliza en los procesos de mercadización (2.1.2.) mediante los cuales los gobiernos --en diferentes contextos nacionales-- buscan definir o redefinir las relaciones del estado con el sistema de educación superior, trasladando su centro de gravedad desde la esfera político-administrativa hacia la esfera del mercado. El objetivo de este traslado sería introducir una nueva regla de funcionamiento conforme a la cual la competencia entre instituciones por recursos de diverso tipo debe producir la coordinación del sistema a través de una creciente dinámica de autorregulación.

Para provocar esta transformación los gobiernos recurren habitualmente a una o más de las siguientes tres alternativas principales de política pública: apertura del sistema para facilitar el ingreso de nuevas instituciones privadas que entran en competencia con los proveedores públicos; sujeción de las instituciones públicas a un régimen de mercado administrado o cuasi mercado a través de la aplicación de mecanismos de tipo mercado para la asignación de los recursos del tesoro público; y regulación de la competencia resultante con el objeto de contrarrestar efectos indeseados y suplir fallas de mercado o, en el otro extremo, para incentivar y ampliar una competencia considerada insuficiente.

El análisis de los procesos de mercadización lleva enseguida al examen de los diversos tipos de mercados que se entrelazan en el ámbito de la educación superior; el mercado de programas de pregrado, el más habitualmente estudiado y también el que aquí más interesa; el mercado de posiciones académicas a través del cual se organizan y distribuye al personal

de investigación, docencia y administración superior universitaria; el mercado de recursos (recursos fiscales asignados para docencia e investigación vía mecanismos de tipo mercado y recursos privados provenientes de alumnos y sus familias, donantes o por pago de bienes y servicios de conocimiento ligados a las funciones de investigación, consultoría y servicios especializados que desarrollan las universidades) y el mercado de prestigios o reputaciones institucionales, que juega un rol fundamental como se verá más abajo.

Dentro de esta misma sección del capítulo segundo se destina finalmente una apartado (2.1.3.) a las voces críticas que surgen como una reacción frente a los procesos de mercadización de la enseñanza superior, particularmente en América Latina y en los países en vías de desarrollo donde estos procesos son objeto de diversas evaluaciones negativas, sobre todo en lo relativo al uso de mecanismos de tipo mercado y el cobro de aranceles para el financiamiento de las instituciones.

El análisis microeconómico de la oferta y la demanda en el mercado de la enseñanza de primer grado (pregrado) es el objeto de la segunda sección de este capítulo. La competencia por prestigios aparece aquí como la regla que guía el comportamiento de las instituciones, haciendo posible además una convergencia entre el análisis económico y el análisis sociológico, dado que en la práctica las universidades procuran de un lado mantener o aumentar su prestigio y, del otro, lo aprovechan para aumentar sus ingresos. En particular, se considera bajo esta perspectiva la forma como la competencia por prestigio produce el encuentro (*matching*) entre la oferta de las universidades que salen a buscar alumnos y la demanda de las personas que buscan obtener servicios educacionales.

Igual como en el caso los procesos de mercadización, también el funcionamiento microeconómico de este mercado da lugar a una abundante literatura crítica, cuyos orígenes pueden trazarse por lo menos hasta J. S. Mill a mediados del siglo XIX y, en el caso de Estados Unidos, hasta T. Veblen a comienzos del siglo XX. Desde el punto de vista que interesa a este estudio, las críticas provienen principalmente de dos vertientes que corren en sentidos contrarios. Una apunta a las asimetrías de información en un mercado donde se adquiere un bien de experiencia, dificultando la libre elección, el ejercicio de la soberanía del consumidor y, en último término, la operación de las fuerzas del mercado para mejorar por sí solas la calidad de los servicios ofrecidos por las instituciones. La otra apunta en dirección opuesta; esto es, a las fallas institucionales que presentan los sistemas de educación superior por una insuficiente presencia del mercado. Según alegan algunos, en línea con el argumento de Adam Smith, en un modelo económico de universidades subsidiadas éstas tienden a comportarse ineficientemente debido a que los contribuyentes no ejercen control sobre el uso de los recursos que aportan, los estudiantes son consumidores que no pagan por el servicio que reciben y el control de las corporaciones reside en académicos y administradores que no venden el servicio que producen. Bajo estas condiciones, las universidades se sustraerían a la disciplina del mercado y generarían un conjunto de ineficiencias.

La tercera sección examina diversas líneas que investigan en qué medida y cómo las instituciones logran adaptarse a una situación caracterizada por la competencia y por una mayor presión de demanda proveniente de una variedad de partes interesadas (*stakeholders*). De acuerdo con la literatura revisada en este punto (2.3.), la respuesta de las instituciones consistiría en introducir cambios organizacionales con el fin de adaptarse a las exigencias del medio externo

aumentando sus capacidades de gobierno, de gestión y de captación de recursos en el mercado.

Al escudriñar la naturaleza y orientación de estos cambios, la literatura especializada se centra particularmente en el fenómeno del *managerialism* que estaría extendiéndose al interior de las universidades en los países desarrollados. ¿De qué se trata? Esencialmente de la adopción de un enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional, de modo de elevar la capacidad de los agentes para competir en el mercado y adaptarse a las exigencias del entorno a través de una enérgica reconfiguración organizacional inspirada en el caso de las universidades públicas en los principios del *new public management* (NPM). La aplicación de estos principios a la educación superior daría lugar a diversos reacomodos del gobierno institucional, en aspectos tales como el reforzamiento de los cargos ejecutivos superiores de las universidades; cambios en la composición y funciones de los organismo de alta dirección (boards o juntas directivas); adopción de nuevas estructuras académico-administrativas con el objeto de acelerar las decisiones; medidas para promover la *accountability*, la evaluación y el control de calidad dentro de las instituciones y en los sistemas, y reingeniería del manejo financiero de las universidades. Dentro de este contexto se dedica también una sección (2.3.5.) al surgimiento de las universidades emprendedoras, esto es, aquellas que con mayor éxito logran realizar estos procesos de cambio y adaptación.

Por último la cuarta sección pasa revista brevemente a la línea de análisis sobre escenarios futuros de la educación superior. En efecto, constata que la mayoría de estos estudios asumen como un factor clave de cara al futuro la mercadización de la educación terciaria y sus expresiones en el mercado global, los nuevos proveedores y el comercio transfronterizo de servicios de educación terciaria. Revisa bajo esta óptica los escenarios de futuro que elabora la OCDE, ratificándose allí (2.4.2.) que las visiones prospectivas parecen confirmar la idea de que los mercados de educación superior ocuparán un lugar cada vez más prominente en las sociedades basadas en el uso intensivo del conocimiento y la información.

Concluye este capítulo con un recuento analítico de la literatura revisada (2.5.). En síntesis se postula que no sólo existe hoy una producción cada vez más cuantiosa en torno al análisis de los fenómenos de mercado en la educación superior sino que ella ha dado origen a un dominio especializado de análisis, el cual, a través de diferentes líneas interrelacionadas de investigación, proporciona un poderoso aparato conceptual para la comprensión de dichos fenómenos y para actuar sobre ellos.

Este dominio posee una estructura temática y se ubica en la intersección entre varias disciplinas o subdisciplinas (particularmente la economía y la sociología aplicadas a la educación superior) y varios enfoques (principalmente el enfoque organizacional, de economía política y de políticas y administración públicas). De allí también que su entramado conceptual se halle en permanente tensión; no sólo por la diversidad de líneas de investigación que lo constituyen sino, además, por la variedad de perspectivas de análisis que ellas aportan, cada una con sus propios lenguajes teóricos y metodológicos. Además, se sostiene que este dominio aborda su objeto de estudio desde dos ángulos distintos. Por un lado desde el ángulo de los intereses académicos (disciplinarios y de enfoques); por el otro desde el ángulo de los intereses vinculados al diseño, la implementación y la evaluación de políticas. Naturalmente, no siempre la vocación científica coincide con la del político, generándose así otra serie de tensiones en este dominio.

Con todo, de haber ocupado una posición relativamente marginal en el área de los estudios académicos de la educación superior, la cuestión del mercado ha pasado a ocupar una posición cada vez más central. De haber estado confinada hasta comienzos de los años setenta dentro de un reducido grupo de investigadores de Estados Unidos, durante la última década ella se difundió rápidamente --y de allí vienen la multiplicación y el poblamiento de las líneas de investigación-- expandiéndose como por círculos concéntricos, primero hasta formar un segundo anillo entre los investigadores de otros países anglosajones desarrollados (Reino Unido, Australia, Canadá); luego hacia investigadores de otros países europeo-occidentales (Holanda, Portugal, los países nórdicos, Alemania) y de países del sudeste asiático con una fuerte presencia privada en la educación superior (como Japón y la República de Corea) que integran un tercer círculo, para extenderse finalmente hasta un cuarto círculo, donde se incorporan investigadores de un variado conjunto de países como Sudáfrica, China, Corea, Hong Kong, Nueva Zelanda, Polonia y Chile.

A su turno, ¿qué balance puede hacerse del desarrollo conceptual producido por este dominio especializado de estudios?

Ante todo, ha vuelto evidente que los fenómenos del mercado en la educación superior no pueden ser abordados con independencia del entorno económico, social, político y cultural dentro del cual aquellos se hallan alojados (*embedded*). En efecto, de aquí en adelante cualquier esfuerzo destinado a comprender el funcionamiento de estos mercados necesita partir de su relación --a lo menos-- con la esfera gubernamental (las políticas públicas y regulaciones administrativas del Soberano, como lo llamaba Adam Smith) y considerar además el comportamiento de las instituciones académicas. Esta imagen es típicamente la de un mercado de productores y puede por eso asimilarse al enfoque de las organizaciones industriales. Desde esta perspectiva entonces puede sostenerse que el desempeño de las firmas --en este caso, las organizaciones o instituciones universitarias-- resulta de su comportamiento en el mercado, el cual proporciona la estructura en que aquéllas actúan. Por su lado, la estructura del mercado es el resultado del orden institucional y las reglas del juego definidos por la política pública en cada contexto nacional. La lógica general de este modelo supone que el orden normativo determina el grado de competencia en el mercado y que esta competencia, regulada a su vez por la autoridad, influye sobre el comportamiento y el desempeño de los agentes.

Para terminar se organizan bajo este enfoque los elementos proporcionados por las diferentes líneas de investigación revisadas ordenándolos en función del análisis de los sistemas y sus patrones de coordinación (2.5.2.). Más adelante, este enfoque sirve para describir e interpretar las transformaciones experimentadas por el sistema chileno, los cambios ocurridos con los sucesivos patrones de coordinación adoptados y la forma como condicionan el comportamiento de las instituciones y las políticas en este sector (5.3.).

Génesis y desarrollo de la educación superior chilena hasta 1990

La segunda Parte da inicio a nuestro estudio de caso. Examina las transformaciones de la educación superior en Chile durante el tránsito desde un patrón de coordinación controlado por las propias instituciones (sus élites académicas) y sustentado por el financiamiento no condicionado provisto por el gobierno, hacia una coordinación provista principalmente por el mercado y sustentada por un esquema de financiamiento mixto, público y privado. Cubre el período desde la formación del núcleo institucional matriz del sistema, que se completa el año 1956, hasta el año 1990, que coincide con el retorno de la democracia en Chile. Se encuentra dividida en dos capítulos referidos, respectivamente, a la formación en Chile de un sistema universitario moderno (capítulo 3) y a las transformaciones que experimenta dicho sistema bajo el régimen militar, durante los años 1973 a 1990 (capítulo 4).

El primero de estos capítulos se abre con la gestación y consolidación del núcleo institucional del sistema universitario chileno. Muestra cuál fue el patrón tradicional de desarrollo del sistema, su baja diferenciación interinstitucional y alta diferenciación intrainstitucional, la orientación netamente profesionalizante de la enseñanza superior heredada del modelo napoleónico, la coordinación del sistema provista por las jerarquías académicas de las instituciones y por el mercado de demandas estudiantiles, la lenta expansión y modernización generada desde dentro del sistema y cuáles fueron, durante este período, los principales factores de cambio e innovación.

A manera de balance de este período se concluye que el sistema de educación superior se consolida tardíamente al completarse la conformación de su núcleo institucional básico compuesto por sólo ocho universidades. El período de formación de este núcleo institucional se extiende a lo largo de casi 120 años, período durante el cual se alcanza una tasa bruta de escolarización superior de alrededor de 5% del respectivo grupo de edad. Las universidades formadas durante este tiempo aspiran a obtener, y obtienen, un cierto grado de homogeneidad, independientemente de su estatuto jurídico que las distingue como universidades estatales, universidades privadas confesionales (católicas) y universidades privadas laicas. Todas ellas terminan percibiendo recursos del estado, los que cubren la casi totalidad de su presupuesto de gastos, y reciben además, junto con el reconocimiento de su autonomía, el derecho a expedir títulos profesionales y grados académicos de validez nacional.

La escasa diversificación interinstitucional se compensa con un alto grado de diferenciación interna o intrainstitucional que opera básicamente en dos sentidos. Por un lado, las universidades existentes multiplican su oferta de carreras y de títulos, cubriendo todo el rango de la formación postsecundaria, desde el nivel de las carreras técnicas cortas (Tipo 5B) hasta el nivel del postgrado (Nivel 6), aunque su centro de gravedad reside en la oferta de carreras profesionales (de Tipo 5A). Por otro lado, las universidades estatales, y en menor grado algunas privadas, salen a la conquista de la provincia, estableciendo sedes a lo largo del territorio nacional. En el plano de la diferenciación vertical, las ocho universidades que integran este núcleo desarrollan gradual y lentamente, a partir de 1957, un nivel de estudios de postgrado, el que se inicia en las áreas de medicina y de educación bajo la forma de cursos especializados de posttitulación. Asimismo, la matrícula de pregrado en el área de las ciencias naturales comienza recién en los años '50 y muestra inicialmente un escaso crecimiento.

Se está pues en Chile, hasta mediados de la década de los '60, frente a un sistema conformado por instituciones universitarias exclusivamente docentes y profesionales, que funcionan en torno a la estructura de las facultades y en base a un cuerpo académico integrado por catedráticos de honor, que dedican una parte marginal de su tiempo a las labores universitarias. La coordinación interinstitucional tiene lugar a partir de las decisiones adoptadas por las propias instituciones, sus catedráticos y personal superior de administración, y sobre la base de los movimientos del mercado de demandas estudiantiles, las que se orientan en función de la escala de prestigio de las instituciones y de la localización territorial de sus casas matrices y sedes. El estado se limita a autorizar o a patrocinar la creación de nuevas instituciones y a asegurar la gratuidad de la enseñanza mediante la provisión de los fondos requeridos para la operación de los ocho establecimientos y sus sedes provinciales.

La reforma universitaria y la modernización del sistema ocurrida durante el período 1967 a 1973, en respuesta a las demandas exitosamente impuestas por el movimiento estudiantil constituyen el objeto de la siguiente sección (3.2.). Se presentan aquí los antecedentes político-culturales de esta coyuntura de reforma y se analizan los principales efectos del proceso reformista: el carácter endógeno de la reforma y su incidencia sobre las relaciones entre el estado y la educación superior; la expansión de la matrícula; la profesionalización académica; la creación de una base profesional para la investigación; la mayor complejidad que adquieren la organización y el gobierno de las instituciones y los fenómenos de politización de la vida universitaria que adoptan rasgos especialmente intensos durante esta coyuntura.

Luego, a manera de balance de este período, se sostiene que la reforma significó en Chile una etapa de convulsión y transformación del orden establecido de la educación terciaria. Ésta amplió su cobertura de manera acelerada llegando a triplicar, entre 1965 y 1973, la tasa bruta de escolarización superior. Un segmento importante del personal académico se profesionalizó durante esta época con el doble fin de atender la mayor carga docente asumida por las universidades y de desarrollar la investigación científica en diversas áreas disciplinarias o a través de centros interdisciplinarios de estudio. La organización del gobierno universitario experimentó, asimismo, una notable transformación durante esta época, adoptándose por parte de las ocho universidades un modelo similar de coparticipación de los estamentos, con neto predominio del académico. Sin embargo, el centro de gravedad de la estructura de poder continuó residiendo en las facultades, a pesar de que su posición se vio relativamente debilitada por un doble fenómeno. Por arriba, el surgimiento de una autoridad rectorial más fuerte y burocratizada y, por abajo, la emergencia de una estructura departamental que en las universidades con mayor desarrollo de la investigación logró adquirir para sí una cierta autonomía y un peso propio en el manejo de los asuntos académicos.

En cambio, la reforma universitaria no alteró significativamente el patrón tradicional de relaciones entre el estado y el sistema de educación superior. Aquel continuó operando como mero dador de recursos fiscales, en tanto que las universidades vieron fortalecida su autonomía institucional para decidir sobre el uso de los mismos. El rápido incremento de la matrícula aceleró el proceso de diferenciación interna de las universidades agregándoles, tanto en sentido horizontal como vertical, una serie de nuevas actividades académicas, sea con base en la investigación o, en el ámbito de la docencia, mediante la introducción de

currículos flexibles y cursos sistemáticos de extensión dirigidos a sectores sociales pobres. La noción de abrir la universidad a su entorno, debilitando para ello las fronteras institucionales --que fue uno de los objetivos declarados de la reforma-- no pasó sin embargo más allá de una efectiva apertura del ingreso a un mayor número de estudiantes y de la oferta de cursos y actividades orientados hacia públicos no-tradicionales, en la línea de la extensión universitaria. En suma, la Reforma Universitaria se concibió a sí misma en términos de una ideología más radical y transformadora de lo que eventualmente resultó su práctica, en tanto que su aspecto más decisivo en el largo plazo --la profesionalización del personal académico-- pasó casi desapercibido para los propios agentes reformistas.

La transformación del sistema universitario: coacción y mercado

El capítulo cuarto aborda las transformaciones experimentadas por la educación superior chilena bajo el régimen militar. Se compone de tres secciones: la primera estudia la intervención militar de las universidades; la segunda analiza las transformaciones impuestas al sistema a partir del año 1981 mediante específicas políticas que impulsan su mercadización, y la tercera ofrece un balance de los factores de cambio y continuidad durante el período hasta aquí cubierto por este estudio, entre 1960 y 1990.

La intervención de las universidades que sigue al golpe militar de septiembre del año 1973 es tratada en la primera sección de este capítulo (4.1.). Se presentan las circunstancias de esta intervención expresadas en el diagnóstico del gobierno militar según el cual el origen de la prédica y la acción subversivas, de filiación marxista, podía adjudicarse en medida importante a las universidades. Estas últimas, se decía, se hallaban presas de un proceso de politización general, que las empujaba hacia su descomposición. Por tanto los universitarios habían desvirtuado su papel propio centrándose en una interminable lucha por el poder interno para conseguir la instrumentalización política de los establecimientos universitarios. Dicho en otras palabras, se sostenía que las universidades se habían convertido en una amenaza para la seguridad interna del país y debían por lo mismo ser intervenidas drásticamente y depuradas de elementos peligrosos o amenazantes para así devolverles su función propia en la sociedad.

Luego se examinan los principales efectos de la intervención de las universidades que, resumidamente, consistieron en la depuración de los cuerpos académicos y el control sobre la profesión académica; el congelamiento de la expansión de la educación terciaria; la disminución de las transferencias fiscales a las instituciones universitarias y, a pesar de todo ello, la mantención del patrón estructural tradicional de relaciones entre el sistema y el estado.

Completado este recuento, la última sección (4.1.3.) se destina a un análisis pormenorizado de los supuestos ideológicos de la intervención de las universidades, el cual permite apreciar más exactamente el trasfondo de las políticas implementadas durante este período por el gobierno militar de cara a la enseñanza superior. Se examinan aquí los cuatro tipos de argumentos empleados durante esta fase represiva de la política del Gobierno Militar frente a las universidades: argumentos políticos, relacionados con la definición de la universidad como un organismo de poder dentro de la sociedad; argumentos ideológicos, relacionados con la crítica al modelo pre-existente de universidad; argumentos económicos, relacionados con el

sistema de financiamiento de las universidades y argumentos programáticos, relacionados con un nuevo modelo propuesto por el régimen para la organización y el funcionamiento del sistema de educación superior.

Enseguida la segunda sección del capítulo cuarto estudia las transformaciones impuestas por el gobierno militar al sistema a partir de 1981, con la introducción de reglas del mercado como eje, de ahí en adelante, para la coordinación de la educación terciaria.

En efecto, recién después de siete años se estableció al interior del gobierno militar una sólida hegemonía ideológica, provista básicamente por los sectores tecno-burocráticos civiles que se adscribían a una filosofía neoliberal de modernización de la sociedad bajo la tutela de lo que entonces empezó a llamarse una democracia protegida o autoritaria. Esta última quedó consagrada en la Constitución Política del Estado del año 1980, en tanto que el programa de modernizaciones se impulsó sectorialmente aplicándose al sector laboral, previsional, a la agricultura y la minería, a las políticas de vivienda y salud y al sector educacional.

En general, el principio orientador de las modernizaciones implementadas en esta etapa fue doble: por un lado, crear o liberalizar mercados para estimular la competencia en la producción de bienes y servicios en los respectivos sectores; por el otro, incentivar la participación de los privados en la producción para esos mercados.

En el caso particular de la enseñanza superior la modernización vía mercados se expresa a través de una nueva legislación y estrategia para este sector cuyos principios orientadores fueron la apertura del sistema sobre la base de una concepción de la libertad de enseñanza entendida como libertad para crear y mantener establecimientos educacionales; la diferenciación del sistema inducida desde arriba mediante la consagración de tres niveles institucionales diferenciados según una jerarquía de los certificados educacionales expedidos; el fomento para la creación de nuevas instituciones privadas mediante un sistema de fácil acceso al mercado de provisión de enseñanza superior; la adopción de la competencia entre instituciones como condición y medio para aumentar la calidad académica; la definición legal de un nuevo esquema de financiamiento universitario que debía reforzar las dinámicas competitivas y de captación de recursos en el mercado; y la reestructuración de las dos universidades estatales con el propósito de disminuir su potencial de amenaza o resistencia política y fomentar la educación superior en las regiones del país a partir de la fusión de las sedes provinciales de ambas universidades.

En suma, el nuevo diseño descansó en la idea eje de abrir y volver competitivo un mercado de la educación superior trasladando parte del financiamiento a los propios beneficiarios (es decir, los alumnos y sus familias), incentivando a los privados para ofrecer servicios de enseñanza superior y diversificando el mercado en términos de una jerarquía de certificados educativos. De la operación competitiva de la enseñanza superior se esperaba, en lo fundamental, un aumento de su calidad, la que se produciría por la conformación de mercados dinámicos de profesores y de alumnos.

Los principales efectos derivados de esta transformación --examinados con detalle más adelante en el texto (4.2.2.)-- fueron una fuerte expansión del número de instituciones y su diversificación; el surgimiento de nuevas dinámicas de crecimiento de la matrícula; la

creación de un nuevo esquema de financiamiento para la educación terciaria y el desarrollo de nuevas dinámicas dentro del mercado de posiciones académicas y en el campo de I + D.

La sección final profundiza el análisis de los supuestos ideológicos de las políticas adoptadas a partir de 1981, con el fin de poder contrastarlos con aquellos que inspiran las políticas implementadas a partir de 1990, junto con el restablecimiento de la democracia. Se concluye que la reorganización de la educación superior producida por la nueva legislación nace condicionada por dos preocupaciones centrales del Gobierno Militar: primero, cómo asegurar que el funcionamiento del sistema pudiera continuar desarrollándose conforme a las exigencias impuestas por el poder autoritario y, segundo, cómo garantizar su funcionamiento conforme a las exigencias de una sociedad que empezaba a ordenarse en torno al funcionamiento de los mercados. La primera preocupación encontró respuesta en la mantención de los mecanismos de control político-administrativo e ideológico --complejos y variados-- empleados durante la fase represiva por el Gobierno Militar y en la creación de nuevos dispositivos de control (menos costosos) al abrir las puertas del sistema a los agentes privados previo veto político e ideológico ejercido por la autoridad gubernamental. La segunda preocupación se abordó mediante la sustitución del régimen universitario surgido de la Reforma de 1967 por una organización descentralizada de universidades e institutos que debían competir entre sí, financiarse en todo o parte mediante el cobro de aranceles y coordinar sus actividades a partir de las señales provistas por los consumidores o usuarios de servicios de la enseñanza superior.

Factores de cambio y continuidad

La parte final de este capítulo (4.3.) ofrece una visión de conjunto del período de tres décadas de desarrollo del sistema y las políticas que culminan en 1990. Se sostiene allí que a pesar de los significativos cambios experimentados por la educación superior chilena durante este tiempo, sin embargo pueden identificarse algunos rasgos de continuidad que son decisivos para la organización del sistema.

Primero, las instituciones reconocidas oficialmente por el estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica o su nivel, están habilitadas para otorgar los respectivos grados académicos y títulos, tanto profesionales como técnicos. Dicho en otros términos, las instituciones de educación superior no sólo acreditan conocimientos mediante el proceso de enseñanza y aprendizaje que culmina en los respectivos exámenes de asignaturas y exámenes finales de programa o carrera sino que, además, confieren los certificados (títulos habilitantes) para ingresar al mercado de trabajo y ejercer la respectiva actividad profesional. Esta tradición se mantiene incluso para el caso de las nuevas instituciones privadas creadas con posterioridad a 1980, aunque sujetas éstas, durante un tiempo, a un régimen de examinación externa provisto por instituciones tradicionales (o derivadas de ellas). En otras palabras, las instituciones mantienen a lo largo de este período un control efectivo sobre la certificación profesional de quienes cursan estudios dentro del sector, sin interferencia de parte de organismos públicos externos.

Segundo, los establecimientos fijan con plena independencia las cuotas de ingreso de nuevos alumnos y determinan libremente los procedimientos para su selección y admisión, dentro de las normas mínimas fijadas por la ley. Es decir, la oferta de vacantes y programas es

determinada autónomamente por cada uno de los establecimientos, los que fijan anualmente el número disponible de puestos de estudio.

Tercero, la estructura más fuerte dentro de la organización de las instituciones continúa siendo la facultad universitaria o, cuando ella no existe, la escuela o el programa que otorga un título profesional. En los hechos la facultad se mantiene como el corazón administrativo y de poder dentro de las universidades tradicionales pues a su cargo están las funciones básicas de la institución dentro de un sector amplio del saber a través de las escuelas, institutos y departamentos que agrupa. Además, la facultad es el centro de costos más importante para efectos de la distribución presupuestaria y su autoridad, el decano, participa habitualmente en el máximo organismo colegiado que, entre otras funciones, tiene la de determinar la distribución de recursos y aprobar el presupuesto anual de la institución.

En cuanto a las principales dinámicas de cambio durante este período de tres décadas, este estudio plantea (4.3.2.) que cabe distinguir dos etapas nítidamente distintas desde el punto de vista del origen de dichas dinámicas. La primera etapa entre 1957 y 1973, es decir, desde el momento en que se completa la conformación del núcleo institucional básico de la educación superior chilena hasta que la intervención militar que pone fin abruptamente a la reforma universitaria iniciada el año 1967, se caracteriza por ser una etapa de cambios endógenamente generados. Por el contrario, la etapa posterior, entre 1973 y 1990, es un período de cambios exógenamente generados, que son especialmente pronunciados a partir del año 1981, desde el momento en que entra a aplicarse la nueva legislación aprobada por el Gobierno Militar.

El modelo endógeno de cambio operó en consecuencia mientras las condiciones externas lo hicieron posible. Suponía, efectivamente, un estado a la vez ausente y benevolente; que no dirige ni regula pero financia. En estas condiciones la independencia casi total de las instituciones podía expresarse en su plenitud y sus actores internos ocupaban un lugar central en la coordinación del sistema. El principal efecto de este arreglo de gobernabilidad de la educación superior fue una alta tasa de diferenciación intrainstitucional, ligada a una fuerte expansión de las posiciones académicas, la que alcanza su máxima intensidad durante el período de la reforma universitaria. En otras palabras, son las propias comunidades académicas las que, a través de sus élites y autoridades, deciden el curso de la educación terciaria empujándose en su continuo crecimiento. Los valores axiales que rigen este arreglo son aquellos que nacen de la propia práctica de un sistema así organizado. En primer lugar, autonomía de las instituciones para autodeterminarse en todos los planos y con entera independencia frente al estado, el cual debe asegurar las bases económicas de esta autonomía. Oposición irrestricta, por tanto, a la existencia de cualquiera forma de regulación pública de la educación superior. Si la autonomía es el valor-eje que permite demarcar fuertemente las fronteras internas de la institución respecto a su entorno exterior, la participación es el valor que esgrime la reforma universitaria para regular las relaciones intramuros de la universidad. Ésta se concibe como una comunidad autónoma de académicos y de estudiantes que debe autodeterminarse y, por tanto, establecer sus propias formas de gobierno y de participación en él. La coordinación del sistema y sus dinámicas de cambio radica esencialmente en la voluntad institucional libremente expresada por cada uno de los establecimientos. Por lo mismo existe colaboración entre las instituciones --cada una dotada de un presupuesto financiado por el estado-- solo en la medida que deciden colaborar entre sí.

Por el contrario, el nuevo arreglo de gobernabilidad --de cambio exógenamente generado-- vuelve más complejo el sistema a la vez que produce una relativa simplificación de las instituciones más diferenciadas y de mayor tamaño, como ocurrió los casos de las Universidades de Chile y ex Técnica del Estado, que ahora adopta el nombre de Universidad de Santiago de Chile. En este esquema los principales agentes de cambio se hallan fuera de los límites del sistema. Son el gobierno central y las autoridades universitarias delegadas que de él dependen. Sus instrumentos de acción son variados, pero principalmente emplearon dos para promover cambios durante este período. Por un lado, instrumentos de intervención directa que tuvieron su máxima expresión durante la fase 1973-1980, pero que siguieron utilizándose con posterioridad hasta el año 1989. Estas intervenciones restringían al máximo la autodeterminación de los actores internos del sistema. Por el otro, regulaciones por vía de incentivos que buscaban abrir la educación terciaria al mercado, forzando a los establecimientos universitarios a volverse más competitivos y a actuar de acuerdo con los estímulos generados por los nuevos mecanismos de financiamiento. En cualquier caso, bajo este régimen de incentivos las innovaciones endógenas que se producen son exógenamente determinadas, reduciéndose con ello el campo de decisión de los individuos y grupos innovativos internos, al mismo tiempo que los instrumentos de intervención directa suprimían o castigaban fuertemente a los agentes rebeldes.

El principal efecto producido por la adopción de este esquema fue la generación de una alta tasa de diferenciación interinstitucional, al contrario de lo ocurría hasta 1980 cuando se estimulaba casi exclusivamente la diferenciación al interior de cada uno de las universidades existentes. Este efecto fue deliberadamente buscado por la legislación impuesta entre 1980 y 1981, como condición para crear un mercado de la educación superior. El ingreso de nuevas instituciones al sistema fue facilitado al extremo, creándose además tres niveles (verticales) distintos entre sí de servicios de educación superior según la jerarquía de los certificados educacionales otorgados por cada uno de ellos. La adopción de un modelo de cambio exógenamente generado significó, asimismo, reducir el peso de la profesión académica y un debilitamiento de la misma, desprovista ahora de autonomía para desarrollarse y de capacidad para influir en las decisiones que afectaban a sus propias instituciones.

Los valores axiales dentro de este modelo fueron tres de similar intensidad y significación. Primero, se impuso a las instituciones la lealtad con el poder central radicado en el gobierno militar. Desde el punto de vista práctico las universidades llegaron a ser una prolongación del servicio gubernamental, dotadas de una relativa autonomía en cuanto a sus funciones docentes y de investigación pero rigurosamente vigiladas para efectos de su gobierno interior y su capacidad de reclutamiento del personal académico. Enseguida, así como la lealtad debía estructurar las relaciones de los establecimientos universitarios con el gobierno central, la competencia debía regular las relaciones entre ellos, con la sociedad civil y para la obtención de recursos. Conforme con la idea de que la educación superior debía operar como un mercado relativamente abierto, la competencia entre las instituciones --por estudiantes, profesores, prestigio y financiamientos-- pasaba a ser el valor central de las nuevas dinámicas de cambio que debían transformar el sistema. Por último, hacia el interior de las instituciones se adopta como principal valor regulativo de los comportamientos el de las jerarquías, que son definidas como el eje central de las instituciones académicas e intelectuales en general. Así, en vez de diseñarse el gobierno universitario en términos del valor de la participación, como se había hecho bajo el anterior modelo --sobre todo durante el período de la Reforma

Universitaria-- ahora en cambio se lo define en términos de las jerarquías académicas, que deben permear toda la vida institucional.

Puede concluirse que el principal cambio introducido por el modelo exógeno de cambio fue desplazar la coordinación del sistema desde las propias instituciones, autorreguladas en un marco de baja competencia, financiamiento fiscal estable y prestigios tradicionales consagrados, hacia una nueva modalidad de coordinación externa al sistema, regulada por mercados competitivos de estudiantes y financiamiento frente a un gobierno que se reservaba poderes discrecionales de intervención.

Políticas de educación superior en un contexto democrático de mercado

La tercera y última Parte de este estudio revisa las políticas impulsadas a partir del año 1990 con la recuperación de la democracia; analiza su impacto sobre el sistema y las instituciones y el carácter que éste adopta desde el punto de vista de la economía política comparada de la educación superior. Se ordena en dos capítulos; el primero desarrolla diversos análisis referidos a la formulación, implementación y los efectos sociales de dichas políticas (capítulo 5); el segundo analiza el escenario actual del sistema universitario chileno, sus principales dinámicas institucionales y los desafíos con que enfrenta a las políticas gubernamentales (capítulo 6).

La primera sección del capítulo cinco presenta el marco inicial de políticas enunciado por el gobierno para la década de los '90 (5.1.). En efecto, dos meses después de instalado el nuevo Gobierno democrático, el Presidente de la República creó una Comisión de Estudio de la Educación Superior, a la que otorgó un doble mandato: colaborar en la preparación de las bases de una política de desarrollo del sistema de educación superior y proponer las modificaciones que se estimase necesario introducir a la normativa entonces vigente en este sector. Además el Gobierno expresó su deseo de encontrar un amplio consenso respecto de estas políticas y cambios legislativos.

En noviembre de 1990 la Comisión entregó al Gobierno e hizo pública su Propuesta de un Proyecto de Ley General de Educación Superior. Posteriormente, en enero de 1991, la Comisión presentó el documento que contiene "Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa".

Se analiza en esta sección con relativo detalle el funcionamiento de esta Comisión y el método empleado para la elaboración de su propuesta de consenso. Enseguida se sitúa dicha propuesta en el contexto de las políticas que venían aplicándose en Chile durante las últimas dos décadas. El examen de los documentos finales expedidos por la Comisión sugiere que la intención de sus formuladores fue la de favorecer la adopción de un modelo de coordinación del sistema con intervención simultánea y combinada de la profesión académica, la política gubernamental y el mercado. Se descartó por tanto el paso brusco de un patrón de coordinación a otro polarmente distinto, como había ocurrido con la ruptura introducida al comienzo del Gobierno Militar en 1973 y luego, otra vez, en 1980. En vez de favorecerse el desplazamiento del patrón de mercado heredado del período anterior y su sustitución por una coordinación político-burocrática, la Comisión recomendó establecer una modalidad mixta de coordinación, con mayor equilibrio entre los componentes de la política,

el mercado y la profesión. Esto significó asimismo desechar una vuelta atrás hacia el patrón predominante durante el período de la reforma universitaria y también la alternativa de una mera continuidad con el estado de cosas existente durante el Gobierno Militar.

Por último, la sección conclusiva (5.1.4.) aborda la pregunta de si acaso la Comisión arribó a una propuesta que, para dar satisfacción a todos sus miembros, debió enunciarse de manera vaga, ecléctica o incluso admitiendo objetivos contradictorios. La respuesta que aquí se ofrece es que las reformas recomendadas por la Comisión --al poseer un alcance sistémico-- debían por necesidad buscar una serie de balances: entre autonomía y regulación; entre competencia en los mercados y coordinación por las políticas; entre prerrogativas de autocontrol de la profesión académica y evaluación del desempeño institucional; entre el financiamiento de las instituciones y el de los estudiantes; entre selectividad y equidad, y así por delante. El hecho de favorecer estos balances no habría implicado sin embargo definir objetivos confusos o medios ambiguos para alcanzarlos. Más bien, el consenso de fondo se habría logrado en torno a un diseño que fija espacios y cometidos a la profesión, los mercados y la política. Adicionalmente se sostiene que en torno a un diseño tal podían concordar fácilmente --sobre la base de argumentos técnicos más que ideológicos-- personas de diversas persuasiones doctrinarias. En efecto, la preeminencia otorgada en este diseño a la profesión y a la autonomía de las instituciones forma parte del núcleo de la cultura e ideología de los académicos. Al reconocerse una función esencial a los mercados en los procesos de adaptación del sistema y sus unidades al entorno-sociedad, se mantiene un rasgo esencial de continuidad con las reformas introducidas en 1980 y se acepta la idea que los sistemas de educación superior necesitan desburocratizarse, flexibilizarse y reconocer un papel importante a la competencia por profesores, alumnos, recursos y prestigios. A su turno, el gobierno recupera su espacio como agente de políticas y regulador a distancia del sistema.

La siguiente sección (5.2.) describe y revisa las políticas implementadas a partir del año 1990, mostrándose como, en lo grueso, estas políticas han mantenido una continuidad básica hasta el presente al mismo tiempo que han ido modificándose incrementalmente en torno de sus principales ejes; esto es, el financiamiento público de la oferta y la demanda, los procedimientos de control y aseguramiento de la calidad y los dispositivos de regulación e información para tornar más transparente el mercado en este sector y alinearlos con fines de bien público.

Complementando este análisis se presenta una visión sinóptica de los cambios ocurridos en Chile a lo largo de las últimas décadas en las modalidades de coordinación de su sistema de educación superior (5.3.), aplicándose para tal efecto el enfoque de Clark sobre los distintos factores de coordinación enunciado en la Primer Parte. (1.2.5.). Se plantea la hipótesis de que estos cambios pueden explicarse como desplazamientos dentro del triángulo de coordinación de Clark a través de las sucesivas combinaciones que se establecen entre los factores corporativo-institucionales, las funciones del gobierno y las fuerzas del mercado.

A continuación (5.4.) se ofrece un balance cuantitativo del sistema y las políticas entre 1990 y 2005, a efecto de lo cual se analiza la información disponible en torno de dos ejes: el comportamiento del sistema y su desempeño por un lado y, por el otro, el impacto de las políticas. En el orden de los comportamientos y desempeños las variables consideradas son el

acceso a oportunidades de estudio, la distribución regional de la matrícula y su evolución por áreas del conocimiento, su distribución social entre diferentes grupos socio-económicos, las dinámicas de deserción en la educación superior y las tasa de retorno privado que obtienen los graduados en el mercado de trabajo. En el orden del impacto de las políticas se revisa la evolución de la plataforma institucional y la apertura de nuevas sedes, la proliferación y diversificación de los programas ofrecidos, los progresos en el ámbito del aseguramiento de la calidad y de la provisión de información pública, y las políticas de financiamiento y sus variaciones durante los últimos quince años.

Nuevos contextos: privatismo y mercadización

El capítulo sexto presenta y analiza el escenario actual del sistema universitario chileno, sus dinámicas institucionales, avanzada fase de mercadización y los desafíos de política que él plantea.

La primera sección (6.1.) se pregunta cuál es el lugar que ocupa la educación terciaria chilena desde el punto de vista de la economía política comparada de los sistemas. Dos variables cuantitativas sirven aquí para caracterizar diferentes regímenes económico-políticos en perspectiva internacional comparada. Por un lado, el nivel relativo de privatismo de la matrícula; esto es, el porcentaje de alumnos que en cada sistema se halla matriculado en instituciones privadas, sean ellas independientes o dependientes del financiamiento estatal. Por otro lado, el nivel de privatismo de los recursos que financian a las instituciones; esto es, el porcentaje del gasto total en educación superior que en diverso países corresponde a fuentes privadas. Al cruzar ambas dimensiones como escalas de menor a mayor grado de privatismo se crea una suerte de mapa bidimensional de los sistemas, el cual revela que el sistema chileno se ubica entre aquellos que ostentan un mayor nivel de privatismo.

Se postula enseguida que los sistemas con un alto nivel de privatismo tenderán habitualmente a coordinar sus actividades principalmente a través del mercado. Esto es, las instituciones compiten por alumnos, profesores, recursos y prestigio mientras las políticas gubernamentales intervienen a distancia con el fin de regular este mercado y, en ocasiones, para impulsar la diferenciación y especialización de los sistemas a través de la asignación selectiva de recursos en favor de determinadas instituciones, como ocurre por ejemplo en los casos de Corea, Japón y Chile.

A partir de ahí se abordan tres grupos claves de políticas implementadas en Chile a partir de 1990 (6.1.2.). Primero, las políticas empleadas para definir las regulaciones que tocan a la estructura del mercado universitario, el comportamiento de las instituciones y su desempeño. Segundo, las regulaciones encaminadas a asegurar el control de calidad de los servicios educacionales ofrecidos en el mercado. Y, tercero, las políticas de financiamiento gubernamental de la educación superior. En este análisis se retoman diversos conceptos y líneas de investigación revisadas en la primera Parte, aplicados ahora al examen de las políticas de educación terciaria implementadas en Chile.

En efecto, según enseña esta literatura la naturaleza de la competencia en la educación superior se halla determinada por la dotación inicial de recursos (de todo tipo) que tienen las instituciones al ingresar al mercado y su posterior evolución; por su ubicación

en una escala de reputaciones (determinada por sus dotación inicial) y por las estrategias institucionales en los mercados relevantes. Bajo estos criterios las universidades tradicionales, preexistentes a la implantación de un esquema de mercado en 1981, poseen en Chile una ventaja competitiva inicial. En seguida se sitúan aquellas universidades creadas a partir de estructuras universitarias previamente existentes, como sucede con las universidades derivadas. Y finalmente, en posición de desventaja inicial relativa, se hallan las nuevas universidades privadas creadas junto con, o después de, la instauración del mercado. Estas últimas, en efecto, carecen de capital histórico y al comienzo, por lo mismo, son altamente dependientes de su capital humano y su capital social, cuya combinación determina su potencial de crecimiento reputacional.

Luego las universidades compiten por incrementar su reputación sobre la base del prestigio social y académico de sus alumnos y profesores, la combinación de áreas de conocimiento y funciones que desarrollan, la calidad de sus servicios, el incremento de su capital social y el éxito en la generación de ingresos. Por su lado, las estrategias institucionales se acomodan a las desiguales condiciones de la competencia generadas por las diferencias en las dotaciones acumuladas por cada universidad y la posición que ellas ocupan en la escala de reputaciones. El mercado se fragmenta horizontalmente (en función de espacios de mercado de base geográfica y de las áreas de conocimiento que cubren las instituciones) y se segmenta verticalmente (por escalonamiento reputacional), dando lugar a estrategias jerárquicamente organizadas. En la dimensión horizontal las instituciones compiten por cantidad o volumen; en la dimensión vertical, por prestigio que opera como una señal de calidad en el mercado. De aquí resultan cuatro estrategias básicas, según se muestra en el cuerpo de este estudio.

Se completa este capítulo con dos consideraciones adicionales. La primera se refiere a la peculiar forma de organización que adopta el mercado de la enseñanza de pregrado, donde se producen tres fenómenos típicos. Primero, una constante expansión segmentada del mercado por la vía de la creación de nuevas vacantes, programas y sedes; segundo, una estratificación escalonada del mercado en función de los niveles de selectividad (académica y social) que logran sustentar los competidores en el mercado y, tercero, una diferenciación del valor (económico y de prestigio) de los títulos profesionales emitidos por las universidades para acceder al mercado laboral (6.1.4., 6.1.5.). La segunda se halla referida a algunos efectos sociales y ocupacionales de estas dinámicas, atendiendo especialmente a dos aspectos. Primero, a la distribución de los alumnos entre distintos tipos de universidades caracterizados por su nivel de selectividad académica y su posición en la escala de prestigio; segundo, al valor atribuido por el mercado de trabajo a las credenciales que obtienen los graduados de estos distintos tipos de universidades (6.1.6.).

Se concluye que la economía política del mercado universitario chileno, conjuntamente con los cambios en la estructura ocupacional y la difusión de una cultura de oportunidades y elección individual, genera múltiples y contradictorios efectos en la sociedad. Más en general, se postula que las transformaciones en curso dentro de los mercados universitario y profesional reflejan el tránsito desde estructuras universitarias y profesionales elitistas con sostén público hacia estructuras masivas con sostén privado, tránsito que en Chile acompaña y expresa el surgimiento de una sociedad democrática de mercado. Al interior de ésta se consolida un sistema de educación superior en avanzada fase de privatismo y

mercadización y emerge una ordenación de ocupaciones profesionales jerárquicamente segmentada, caracterizada por mayores grados de movilidad laboral en los segmentos intermedios y la formación de segmentos semiprofesionales en la base.

Nuevos desafíos

El capítulo final de la tercera Parte (6.2.) retoma el conjunto de elementos presentados hasta aquí y traza un panorama interpretativo del estado actual de la educación superior chilena visto desde el ángulo de su específica modalidad de coordinación y del papel que en ella juegan las instituciones y las políticas.

Se vuelve a poner en claro que el origen de los mercados universitarios no tiene nada de espontáneo. No surgen como unas estructuras que se auto-organizan a lo largo de un extenso proceso evolutivo. Al contrario, son producto del racionalismo constructivista; una obra de ingeniería social e institucional. Operan dentro de un espacio corporativo y estatalmente predefinido y son tributarios, al mismo tiempo, de la historia de su propia instalación. Desde su implantación, por tanto, los mercados de educación superior adquieren un entramado institucional que, de suyo, es producto de una historia que ha ocurrido antes y fuera del mercado. Al mismo tiempo, la historia de instalación condiciona su posterior evolución y funcionamiento. Por esto el análisis de los mercados universitarios necesita seguir minuciosamente los procesos de su implantación en diferentes contextos nacionales antes que explicar su aparición por un reducido número de factores aparentemente comunes como pueden ser la globalización, la retracción del estado / gobierno de la educación superior, la crisis fiscal, la ideología neoliberal, el triunfo del capitalismo, el empuje privatizador, etc.

Dentro del enfoque provisto por la tradición weberiana se plantea después el significado que tiene para las instituciones de educación superior el paso desde un espacio corporativo-público, donde ellas operan primordialmente como comunidades, al espacio del mercado, donde se ven sujetas a una serie de procesos de racionalización y se ven forzadas a extender la mercabilidad de sus productos y servicios (6.2.2.). Con todo, el análisis muestra que la racionalización de la educación superior por el mercado se lleva a cabo en un espacio donde prevalece, desde el comienzo, un orden de disposiciones que la limita sustantivamente. Varias de estas disposiciones se asimilan en cuanto a sus efectos a los que enumera Weber. Estas limitaciones a la acción racionalizadora del mercado son de tipo tradicional o convencional, lo cual confirma que en el ámbito de la educación superior dicha acción opera sobre una estructura institucional y unas relaciones de poder ya dadas, y explica también que el nuevo patrón de coordinación no sustituye a los anteriores sino que se entrelaza con ellos, a la manera como supone el triángulo de coordinación de Clark. En fin, el mercado nunca alcanza a subsumir por completo a la educación superior porque su implantación no transforma a las universidades en firmas o empresas orientadas exclusivamente por el motivo de lucro, con excepción de aquellas instituciones privadas que (declaradamente o en la práctica) operan única y exclusivamente en el ámbito de la venta de servicios. La mayoría de las universidades públicas y privadas, en cambio, mantiene su naturaleza mixta de organizaciones donativo-comerciales-sin fines de lucro. Frente a ellas el mercado actúa más que como un espacio donde sólo subsisten relaciones de dinero, como un medio de coordinación que estimula a las instituciones a competir por recursos (materiales, financieros, humanos, de relaciones y simbólicos) y a descubrir y así adaptarse a las nuevas condiciones del entorno.

Por lo mismo, según se plantea en la siguiente sección (6.2.3.), las dinámicas de coordinación de los sistemas con mayor privatismo no pueden entenderse como la desaparición del clásico triángulo de coordinación de Clark. Esto es, como la simple eliminación e integral sustitución de las instituciones y del gobierno/estado (políticas y burocracias) por las fuerzas del mercado. Al contrario, el rol de las instituciones y de la modalidad de coordinación profesional mantiene plena vigencia, incluso si al interior de las instituciones el balance de poder entre élites académicas y administrativas se desplaza en favor de éstas. Por lo que toca a los gobiernos nacionales, ellos intervienen de múltiples formas en la configuración de los mercados en que operan las instituciones de educación superior y en su regulación posterior. Por lo pronto, las instituciones del mercado son creadas políticamente mediante normas y reglas establecidas por la autoridad pública (2.5.2., 6.2.1.). Del lado de los proveedores, la autoridad determina bajo qué reglas ellos pueden ingresar al mercado, especificar sus productos, utilizar los recursos de que disponen y determinar el precio de los servicios que ofrecen. Del lado de los consumidores, fija los límites para el ejercicio de la libertad de elegir proveedores y productos, determina el nivel de información sobre precios y calidad al que tendrán acceso los consumidores, y puede condicionar la amplitud (y el impacto) con que éstos ejercen sus opciones de lealtad, voz y salida. En suma, los mercados operan dentro de condiciones de base que son determinadas por la autoridad política, la que además regula su funcionamiento a través del régimen legal que define y redefine las reglas bajo las cuales actúan los proveedores y el marco institucional que condiciona sus comportamientos; mediante las restricciones impuestas a su libertad para fijar el precio y/o la cantidad de los servicios que ofrecen, la intensidad y el carácter de la competencia, o las modalidades bajo las cuales las instituciones pueden fusionarse, comprarse y venderse en el mercado, y a través de dispositivos administrativos como pueden ser las obligaciones de informar y rendir cuenta, procedimientos para contratar y despedir profesores, modos de designar a las autoridades de las instituciones, etc.

Enseguida se postula que una intensa diferenciación y diversificación son rasgos distintivos de los sistemas con mayor privatismo (6.2.4.). Los factores que impulsan estos procesos provienen de la presión de los mercados y de los comportamientos estratégicos de las instituciones por un lado y, por el otro, del marco de políticas y regulaciones públicas que facilitan o inhiben la diferenciación y diversificación del sistema. En el caso chileno, como se muestra en el texto, tales condiciones son favorables para un enérgico desarrollo de estas dinámicas. Siguiendo en este punto los aportes realizados por el dominio de análisis de los mercados en la educación superior, se abordan aquí varias dimensiones a lo largo de las cuales se desenvuelven estos procesos de diferenciación y diversificación en el sistema chileno; dimensiones sistémica, estructural, programática, procedimental, reputacional, por composición de clientelas y de valores y clima cultural de las instituciones.

En suma, se concluye que las fuentes de diferenciación y diversidad son múltiples en el sistema chileno pues el marco de coordinación competitiva y las políticas y regulaciones públicas entregan a las instituciones un amplio espacio para determinar sus propias estrategias y labrar sus identidades distintivas en el mercado. Luego, al contrastar las fuerzas que usualmente empujan hacia la homogeneización de los sistemas con aquellas que estimulan la diferenciación y diversificación, se observa que el sistema chileno reúne la presencia de prácticamente todas las últimas.

La quinta sección de este capítulo (6.2.5) aborda el tema de la demarcación de lo público y lo privado en el sistema chileno. Se parte de la hipótesis que en un sistema con un alto grado de privatismo, sujeto a intensas dinámicas competitivas y con una fuerte diferenciación de la oferta, las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado tenderán a debilitarse y a volverse porosas, dando lugar a una serie de zonas grises o intermedias donde los atributos públicos y privados de las instituciones se mezclan y confunden. Esta idea se explora inicialmente en relación a una serie de dimensiones del subsistema universitario, buscando determinar cómo se caracterizan y comportan las universidades estatales, privadas dependientes y privadas independientes en cada una de ellas (propiedad, misión, producción de bienes públicos y privados, gobierno corporativo, modelo de negocios, desempeño de actividades lucrativas, gestión de recursos, estatuto del personal académico, programas y currículos, libertades de enseñanza e investigación, admisión de alumnos, validez de los diplomas conferidos, formas de control de calidad, obligación de informar, actividades de publicidad, organización de los intereses corporativos de los diferentes tipos de instituciones y su presencia en los órganos intermedios (*buffer institutions*) del sistema.

Se concluye de este análisis que las universidades chilenas, independientemente de su definición legal, presentan una serie de rasgos compartidos entre los tres tipos de instituciones que operan en el mercado universitario. ¿Significa esto que la diferenciación público / privado desaparece por completo? No es así. En particular, la relación de recursos que los diferentes tipos de universidades mantienen con el estado crea asimismo una diferenciación entre las instituciones estatales y privadas por un lado y entre las instituciones privadas dependientes e independientes por el otro. También la ley define requisitos --más o menos uniformes-- para la constitución del gobierno corporativo de las universidades estatales, entregando en cambio amplia libertad a las universidades privadas dependientes e independientes para conformar el suyo. Con todo, se plantea que bajo las condiciones fuertemente competitivas del mercado, hay ciertas tendencias al isomorfismo institucional en las modalidades de gestión de las universidades de los tres tipos. En efecto, mientras las universidades estatales son forzadas a adoptar esquemas más gerenciales de gestión, las universidades privadas en tanto --para obtener legitimidad y prestigio-- deben hacerse cargo de las demandas de la sociedad y de las políticas y adoptar un sentido público en sus acciones de mercado. Metafóricamente, aquellas 'privatizan' su gestión y éstas deben incorporar un mayor grado de orientación hacia lo público (*publicness*). Al final, entonces, si bien las diferencias entre instituciones públicas (estatales) y privadas mantienen una cierta vigencia --especialmente en el plano simbólico-- en la práctica las universidades se diferencian unas de otras ya no tanto por sus estructuras de propiedad y gobierno sino mucho más individualizadamente por sus trayectorias históricas y tradiciones, el carácter de su misión institucional, la captación de subsidios estatales, su capital reputacional, la calidad de sus actividades que logran transmitir al mercado, las estrategias que persiguen dentro de éste, sus niveles de selectividad académica, las características socio-culturales de su cuerpo estudiantil y el poder relativo de sus patrocinadores y *stakeholders* en la sociedad.

A continuación se retoma en la sección 6.2.6. el análisis de la evolución de las políticas de educación superior en Chile, esta vez bajo la hipótesis de que el desarrollo de los sistemas con alto privatismo es fuertemente dependiente de los instrumentos utilizados por los gobiernos para intervenir en los mercados de la educación superior: instrumentos del tesoro público por una parte (volumen de recursos asignados al sistema y, especialmente, modalidades

empleadas para su asignación, ya sea en función de insumos o resultados, en beneficio de la oferta o la demanda, a través de mecanismos centralizados o descentralizados, etc.) y, por la otra, instrumentos de autoridad y control (como autorizaciones, reconocimientos, licenciamientos, exigencias de informar, de rendir cuenta, de sujetarse las instituciones a procedimientos externos de evaluación, etc.).

Desde este ángulo se revisan las políticas aplicadas al sistema de chileno durante los últimos 15 años sosteniéndose, en conformidad con lo indicado en diversas partes de este estudio, que a lo largo del tiempo se ha mantenido una misma racionalidad subyacente que combina elementos de continuidad junto con la progresiva introducción de cambios o innovaciones incrementales. Aquí se pasa revista a las recomendaciones de política formuladas recientemente al Gobierno por el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, concluyéndose que también ellas muestran un claro sentido de continuidad con las políticas implementadas a partir de 1990, junto con proponer cambios e innovaciones destinados a establecer un mejor balance entre los factores institucional-corporativos y profesionales, de mercado y de regulación pública que permitan alinear la autorregulación de las instituciones con objetivos de bienestar social y con las prioridades del desarrollo nacional.

Finalmente la séptima sección del capítulo siete se pregunta qué problemas y desafíos de política pública enfrenta el sistema chileno como resultado de su economía política de alto privatismo. Aquí, en función de la literatura revisada en la primera Parte, se abordan tres órdenes de asuntos.

Un primer orden de problemas y desafíos tiene que ver con la institucionalidad de los mercados y con las regulaciones que debe implementar la autoridad pública. En efecto, sistemas con las características del chileno plantean particulares exigencias de regulación. Se necesita contar con un entorno institucional que estimule la existencia de proveedores de diversa índole, favorezca su coordinación no jerarquizada hacia objetivos de bienestar social y que cumpla con altas exigencias de *accountability*.

Un segundo orden de problemas y desafíos dice relación con las políticas de fomento y apoyo para la creación y desarrollo de capacidades institucionales. Los sistemas con fuerte diferenciación de su plataforma institucional, amplia diversidad en la provisión y coordinados competitivamente son altamente dependientes en su funcionamiento de los recursos y el capital reputacional con que las instituciones ingresan a la competencia. De allí que estos sistemas planteen con particular agudeza cuestiones relativas a las políticas públicas de fomento y apoyo. Envueltos hay aquí dos asuntos. En primer lugar, la legitimidad de dichas políticas en contextos de mercado, asunto que suele tratarse bajo distintas perspectivas de análisis que se revisan en esta sección. En segundo lugar, se discute sobre cuáles son los mecanismos e instrumentos más efectivos y eficientes para guiar el desarrollo de un sistema donde el gobierno interviene preferentemente a distancia. Bajo esta perspectiva se plantean varios asuntos críticos, entre ellos cómo contrarrestar fallas de mercado en estos sistemas sin incurrir en fallas de coordinación que pudieran generarse por la intervención gubernamental; qué mecanismos e instrumentos utilizar para financiar con fondos públicos el desarrollo de capacidades institucionales; y cómo alinear los resultados de la competencia entre instituciones con los objetivos y las prioridades del desarrollo nacional determinados a través del proceso político.

Un tercer orden de problemas y desafíos toca el área de los procesos y procedimientos de control de calidad en sistemas con provisión mixta y coordinación competitiva. Uno de los supuestos de política pública es que existiría una relación entre el grado de competencia en el mercado de la enseñanza superior y la calidad académica de su provisión. Desde esta perspectiva se plantea entonces que el interés público se halla mejor garantizado allí donde existe un marco institucional --de políticas, normas y reglas-- que maximice de la manera más eficiente y equitativa posible los estándares académicos que se desea alcancen los estudiantes. Bajo un régimen de competencia con información suficiente sobre el precio de los servicios ofrecidos y sobre la calidad relativa de las ofertas, se produciría así una convergencia entre las preferencias personales y el interés público. Las bases de este razonamiento han sido cuestionadas sin embargo y en el texto se ofrecen los encontrados argumentos que alimentan este debate.

Conclusión

Nuestro estudio culmina con una visión de conjunto de los desafíos que el sistema chileno tiene por delante, los cuales derivan de su alto nivel de privatismo y de la necesidad de encontrar continuamente un adecuado balance entre decisiones descentralizadas y el comportamiento autónomo de las instituciones, y las dinámicas competitivas del mercado y sus efectos, por un lado, y los objetivos de bienestar social de las políticas por el otro.

Como se muestra a lo largo de este estudio ese balance --necesariamente cambiante e inestable del patrón de coordinación-- es un factor crítico para el desarrollo del sistema. A su vez, las causas de inestabilidad y cambio que aquí se han analizado desde diversas perspectivas para el caso del sistema chileno durante las última cuatro décadas, se sitúan en dos niveles diferentes.

En un nivel macro, el sistema se ve afectado por cambios generados exógenamente en su patrón de coordinación como ocurrió en varias de las coyunturas examinadas: la intervención por el Gobierno Militar de las universidades el año 1973, la implantación de un esquema de mercado para la educación terciaria el año 1981 y luego con ocasión de las nuevas políticas implementadas a partir del año 1990. En cada una de estas coyunturas se alteró la forma de coordinación del sistema --esto es, el balance entre sus diversos componentes-- afectándose con ello de diferentes maneras su desempeño y resultados.

La principal causa de cambio en este nivel macro son los desplazamientos del centro de gravedad en un patrón dado de coordinación (5.3). En efecto, cada uno de estos desplazamientos genera un entorno distinto dentro del cual deben desenvolverse las instituciones, obligándolas a redefinir sus comportamientos y a desarrollar conductas adaptativas para ajustarse a las nuevas condiciones. Estas dinámicas adaptativas pueden alcanzar incluso a las formas de organización, gobierno y gestión de las instituciones, momento en el cual las dinámicas macro se conjugan y traducen en transformaciones que tienen lugar en el plano micro.

En un nivel micro, en tanto, el balance de componentes al interior de un patrón dado de coordinación aparece perturbado, antes que todo, por el grado de riesgo que necesitan asumir los agentes para adaptarse a las condiciones del entorno. La tercera Parte de este

estudio está dedicada a examinar los rasgos distintivos de este dinamismo bajo un esquema de alto privatismo y avanzada fase de mercadización.

A partir de los análisis allí desarrollados puede concluirse que bajo estas condiciones el riesgo bajo el cual operan los agentes proveedores es máximo, al igual que es más intensa la necesidad en que se encuentran de responder a demandas provenientes de múltiples y diferenciadas clientelas y partes interesadas. El riesgo es máximo porque las instituciones no tienen asegurado su sustento por la vía del subsidio y su conformidad con un orden administrativo --el clásico argumento Adam Smith. En cambio deben competir entre sí por todo tipo de recursos (no sólo económicos) y por eso se hallan forzadas también a atender las demandas de esas clientelas y partes interesadas que, directa o indirectamente, se convierten en posibles fuentes de recursos (de todo tipo).

Esto crea enseguida una nueva área de rivalidad: externa esta vez al mercado pero donde se reflejan las posiciones que los diferentes actores institucionales ocupan en él; cual es la pugna entre las instituciones --o diversas categorías de instituciones-- por influir en la orientación de las políticas e incidir en las regulaciones gubernamentales de la educación superior.

Desde el momento que se implanta en Chile un esquema de mercado para este sector, efectivamente las políticas y regulaciones públicas pasan a formar parte de un campo de fuerzas disputado, donde diversos agentes intervienen para negociar las normas que instituyen y regulan el mercado y las condiciones de su operación. De hecho, gran parte del debate en curso en Chile para modificar las políticas y regulaciones referidas al sistema de educación superior (6.2.7.) pueden interpretarse en esta clave. Muestra que las relaciones de mercado son también, inseparablemente, relaciones de poder; que la competencia de prestigios institucionales es, a la vez, una pugna por determinar las condiciones de la competencia y que el propio mercado, al final, es un espacio condicionado desde dentro por las estrategias rivales de las instituciones y desde fuera por el poder que ellas poseen para negociar políticas y regulaciones que favorezcan sus intereses y expectativas.

En Chile, los asuntos controvertidos en este campo de fuerzas, como se señala en el texto, son producto de la conformación histórica del sistema y de la consiguiente estratificación del mercado universitario. Las principales disputas se refieren, por un lado, a las condiciones de la competencia y, por el otro, a las orientaciones de valor del sistema. En un caso se lucha básicamente por la distribución y apropiación de los recursos públicos y en torno a sus modalidades e instrumentos de asignación; en el otro, por las motivaciones ideales (e ideologías) que debieran inspirar la misión y el comportamiento de las instituciones y conducir al sistema en su conjunto. Aquellas son contiendas por la sobrevivencia de las organizaciones y su status; éstas, batallas de ideas en torno al propio concepto de universidad y los ideales o valores (como equidad, calidad, pertinencia, efectividad, eficiencia, nacionalismo o cosmopolitismo, pluralismo, autonomía, etc.) que han de ordenar y alinear el desarrollo del sistema.

Ambas dinámicas --esto es, los conflictos en torno a la determinación de las condiciones de producción y los conflictos en torno a los fines y valores de las organizaciones y el sistema-- se entrelazan continuamente, sólo que ahora en un contexto de mercado. Es decir, en un

entorno donde el bien público de la educación superior se halla sujeto al comportamiento corporativo de las instituciones y éstas, a su vez, están forzadas a producirlo por medio de la competencia, sin el beneficio de una coordinación superior provista por el estado, sus planes y comandos administrativos.

Los análisis minuciosos de las maneras en que estas dinámicas se desenvuelven --como el que aquí se ofrece para el caso de Chile-- pueden considerarse por lo mismo parte del esfuerzo que el campo académico ha puesto en movimiento para entender las fuerzas del mercado en el ámbito de la educación terciaria y, por esta vía, contribuir al debate sobre las políticas institucionales y gubernamentales necesarias para guiarlas hacia objetivos de interés nacional.

NOTAS

1 Los capítulos 1 y 2 son una versión revisada y puesta al día de Brunner (2006a), posteriormente publicada en Brunner y Uribe (2007); los capítulos 3, 4 y 5 están basados en Brunner (1992, 1991 y 1981a), y el capítulo 6 emplea elementos contenidos en Brunner (2008, 2008a y 2008b).

2 Ver, por ejemplo, Almonacid, Luzón y Torres (2008), Matear (2007, 2006), Hsieh y Urquiola (2006), (OECD (2004), McEvan y Carnoy (2000).

3 A lo largo de este estudio se emplean indistintamente los términos educación superior y educación terciaria para referirse a los niveles que la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 1997) de la UNESCO designa como Niveles 5B y 5A y Nivel 6 conducente a un grado de investigación avanzada. Ver Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (Cine – 1997), Documento 29 C/20, 8 agosto 1997. Disponible en:

<http://www.unesco.org.uy/educacion/CINE1997.doc>. Para una discusión sobre la aplicación de los niveles de la CINE a Chile véase Fernández, Gutiérrez y Martínez (2005).

4 Ver asimismo Meller y Meller (2007: Parte III).

5 En otro contexto, Verger (2008:2) anota que “la mercantilización se utiliza a menudo como una palabra comodín o como un atajo a la hora de hacer determinadas interpretaciones críticas sobre el sistema universitario. En estas ocasiones, el concepto de mercantilización se utiliza de manera muy emotiva y como una vía para generar consensos rápidos contra determinadas políticas y tendencias”.

PARTE I: DOMINIO DE ANÁLISIS DE LOS MERCADOS UNIVERSITARIOS

Capítulo 1: Perspectivas económicas del análisis de los mercados universitarios

1.1. La cuestión del mercado

Hace un tiempo, la revista *The Economist* formulaba dos consejos a los países que buscan crear sistemas exitosos de educación superior:

*Primero, diversificar las fuentes de ingresos. El negocio con el estado ha resultado ser un pacto con el diablo. Segundo, dejar que florezcan mil flores académicas. Las universidades, incluidas aquellas con fines de lucro, deben competir por clientes. Una economía sofisticada requiere una amplia variedad de universidades que persigan una amplia variedad de misiones. Ambos principios se refuerzan mutuamente: mientras más se contrae el rol del estado, mayor será la variedad educacional que florece.*¹

A partir de estas premisas la revista explica el éxito de las universidades de los Estados Unidos de América y, por contraste, la pérdida de competitividad del sistema universitario europeo que atribuye a un exceso de control estatal y al déficit de libertad que caracterizaría a las universidades para gestionar sus asuntos.² Por el contrario, la fortaleza y el dinamismo de las universidades norteamericanas se deberían al limitado rol que juega el estado federal; al hecho de que las universidades compiten intensamente entre sí y al énfasis utilitarista en sus definiciones de misión. En suma, concluye *The Economist*, un modelo de educación superior más orientado hacia el mercado tiene importantes ventajas sobre el modelo público europeo. Primero, permitiría combinar de mejor forma equidad de acceso con excelencia; segundo, produciría una mayor diversidad de ofertas educacionales; tercero, sería más sustentable que aquel otro identificado con el sector público y, cuarto, al depender de varios mecenas las universidades gozarían de mayor control sobre su propio destino.

Este enfoque se halla ampliamente difundido en la literatura especializada y en las propuestas contenidas en diversos informes nacionales e internacionales sobre la educación superior. En efecto, la cuestión del mercado ocupa hoy un lugar central en los debates sobre las tendencias actuales y los escenarios futuros de la educación superior (Brunner y Tillett, 2005). Así, por ejemplo, un extenso meta-análisis de esa literatura y de los principales informes de política pública emanados de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones académicas, concluye que una de las principales tendencias del actual escenario es la mercadización³ de la educación superior y el cambio de rol de los gobiernos frente a ella (Boer et al., 2002:28-31). Se trataría de varios desarrollos interrelacionados, en particular: la difusión del discurso del mercado en el ámbito de la educación superior, con su énfasis en los tópicos de eficiencia, efectividad y del *new public management*; la utilización cada vez más intensa del mercado y de incentivos de tipo mercado por parte de los gobiernos en su relación con las universidades públicas; el creciente número de proveedores privados de enseñanza superior e investigación, y el surgimiento de un mercado global de la educación y la investigación académica.

Por su lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en un estudio sobre la educación superior en 8 países (Alemania, Australia, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Japón y Suecia), formula de la siguiente manera el desafío que en común enfrentan las políticas en este sector:

El estado está proveyendo menos financiamiento basal (core funding) a las instituciones, mientras la autonomía de éstas y las presiones del mercado continúan aumentando. ¿Cómo [entonces] pueden los gobiernos asegurarse que sus objetivos de política para la educación superior se cumplan sin crear tensiones que podrían amenazar la sustentabilidad de las instituciones? (OECD, 2004a: 4).

A su turno, un autor --y podrían citarse varios otros que se pronuncian en la misma dirección-- afirma:

La universidad ya no es más un lugar tranquilo para enseñar, realizar trabajo académico a un ritmo pausado y contemplar el universo como ocurría en siglos pasados. Es ahora un potente negocio, complejo, demandante y competitivo que requiere inversiones continuas y de gran escala (Skilbeck, 2001).

Por su parte Frank Newman, quien durante varios años dirigió *The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World*, caracteriza así el momento actual del sector:

Nuevas fuerzas están remodelando la educación superior. Durante el último medio siglo, ella creció en tamaño, recursos e importancia. Al mismo tiempo mantuvo una estructura notablemente estable. Ahora se han puesto en marcha poderosos cambios, impulsados por el ingreso de nuevos proveedores de educación superior, con y sin fines de lucro; la explosión de la educación virtual; rápidos avances tecnológicos; desplazamiento demográfico, y la globalización de un sector que tradicionalmente sólo estuvo abierto para las instituciones locales. El entorno de la educación superior es crecientemente competitivo y las riendas gubernamentales se están aflojando en el mundo entero a favor de decisiones conducidas por el mercado, una tendencia que perturba la tranquilidad de un sistema hasta ahora estable y confiado en sí mismo (Newman, 2000: 2).

La UNESCO en tanto, en un documento de orientación sobre la educación superior publicado el año 2004, señala que

[...] la evolución de la relación entre el estado y el mercado en lo que respecta a las funciones y responsabilidades de financiación y reglamentación es otra cuestión relacionada con la repercusión de la mundialización en la educación superior. La disminución de los fondos públicos y las opiniones económicas imperantes tienden a asignar un cometido menor al estado y a los gobiernos en asuntos relacionados con la educación superior mientras que la función y la aportación del sector privado se han ampliado considerablemente. Esto está contribuyendo a un fortalecimiento del 'mercado de la educación superior' tanto en los países como mundialmente (UNESCO, 2004: 10).

En torno del mismo eje de la mundialización o globalización, un grupo de asociaciones universitarias, bajo el patrocinio de la Asociación Internacional de Universidades (AIU), suscribió el año 2004 un documento titulado: *Compartiendo la Calidad de la Educación Superior entre Naciones*, el cual arranca señalando dos tendencias que caracterizarían la actual fase de internacionalización del sector:

En primer lugar, la necesidad cada vez mayor de las instituciones de educación superior de internacionalizar --es decir, de integrar una dimensión internacional e intercultural a la enseñanza, la investigación y el servicio a la comunidad -- para poder aumentar su excelencia académica y la relevancia de su contribución a la sociedad. Las instituciones de educación superior tienen una larga experiencia al respecto y amplían rápidamente la colaboración con sus homólogas en el mundo entero. La segunda tendencia es el crecimiento de las actividades mercantiles, estimuladas por la demanda cada vez mayor de educación superior a nivel mundial, con una disminución cada vez más patente del financiamiento público en muchos contextos nacionales, la diversificación de los proveedores de educación superior y la aparición de nuevos métodos de entrega.⁴

Por último, un documento de política suscrito por Brendan Nelson, entonces Ministro de Educación, Ciencia y Capacitación de Australia, al indicar las futuras direcciones que tomaría el desarrollo de la educación superior de su país, enuncia que se buscará establecer

[...] un sistema parcialmente desregulado de educación superior en el cual las universidades individualmente podrán capitalizar sobre la base de sus fortalezas y determinar el valor de sus ofertas de cursos en el mercado (Department of Education, Science and Training, Australia, 2003).

Esta breve reseña ilustra la gravitación que posee la cuestión del mercado en los análisis y debates actuales sobre sistemas y políticas de educación superior.

Un examen sistemático de la literatura especializada conduce a idéntica conclusión, según mostrará la primera Parte de este estudio. Por el momento, considérese la más reciente colección de estudios sobre el estado de situación de los sistemas y las políticas en este sector, contenida en el *International Handbook of Higher Education* (Forest y Altbach, 2006). Se abordan ahí ambos aspectos (i.e., sistemas y políticas) en cinco regiones del mundo -- África sub-sahariana, América Latina, Asia Sur-Oriental, Europa Central y del Este y el mundo árabe-- y en 27 países individuales.⁵ Pues bien, en los informes correspondientes a estas cinco regiones y a 23 de los 27 países incluidos, la cuestión del mercado aparece como un elemento relevante del análisis, ya sea de manera directa o bajo alguna de sus expresiones derivadas, tales como procesos de privatización, políticas neo-liberales, nuevos proveedores privados, cambio del rol del estado y los gobiernos, menor incidencia del financiamiento estatal de los sistemas, retraimiento de la universidad pública, impactos locales del mercado global, etc.

De los análisis allí contenidos se desprende asimismo las variadas ramificaciones que hoy posee la cuestión del mercado. En primer lugar, el cambio de roles del estado y el mercado en el ámbito de la educación superior y el desplazamiento del centro de gravedad desde el polo estatal hacia el polo del mercado. Enseguida, la identificación de los factores que estarían generando dicho desplazamiento, entre los cuales se menciona reiteradamente el influjo de la ideología neo-liberal sobre las políticas sectoriales y la reducción de la financiación pública de las universidades. Luego, el impacto de la internacionalización sobre las instituciones y servicios de educación superior, que aparece como una poderosa fuerza desencadenada por la emergencia del mercado global en este sector. En estrecha conexión con este punto, la aparición de nuevos proveedores privados, la privatización de

la enseñanza superior y las tendencias hacia la mercantilización y comercialización de sus actividades. A continuación, las tensiones que surgen en este nuevo contexto entre los aspectos público y privado de la educación superior, referidos a la misión y orientación de las universidades, la naturaleza de su financiamiento y los beneficios sociales e individuales de la educación terciaria. Adicionalmente, las transformaciones que estarían ocurriendo en el gobierno y la administración de las instituciones universitarias bajo la presión de las fuerzas del mercado y las estrategias --frecuentemente de carácter cuasi-empresarial-- que aquellas se ven forzadas a adoptar para obtener recursos y desarrollar sus ventajas competitivas. Asimismo, el contraste cada vez más pronunciado que se manifiesta entre el mundo académico tradicional --tranquilo, acompasado, reflexivo y hasta contemplativo, local, estable y protegido por el estado-- y el espacio académico del mercado, descrito como intensamente competitivo, cosmopolita, perturbador del canon, propenso a la comercialización de los valores e impulsado por fuerzas ajenas a la auto-comprensión y el control de las universidades. Por último, los riesgos a que estarían sujetas las instituciones como efecto de este giro hacia el mercado, sintetizados en el título de un estudio que habla de la necesidad de “salvar el alma de la educación superior” amenazada en medio de las transacciones del mercado.

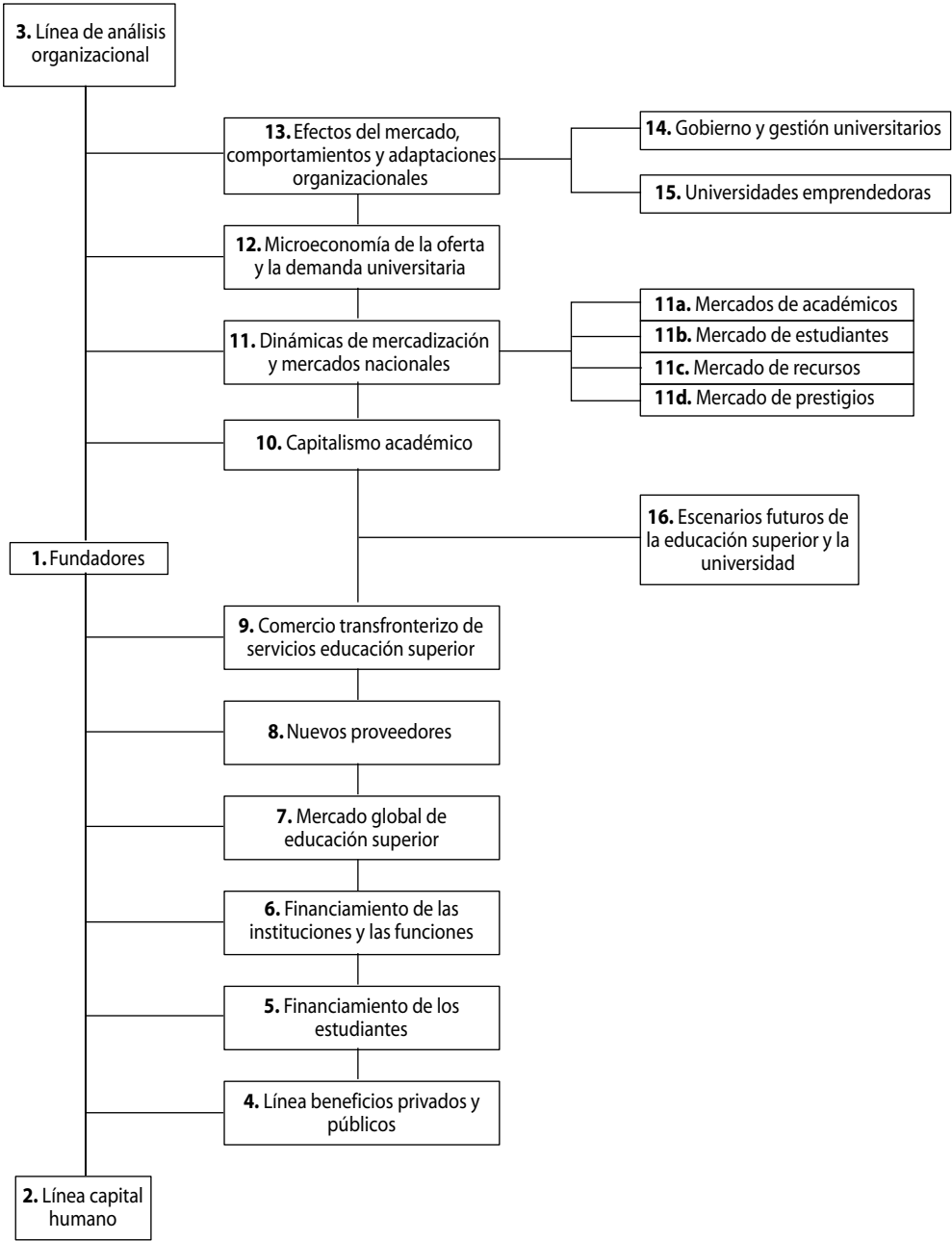
En suma, la cuestión del mercado no sólo se halla actualmente en el centro de los análisis y debates contemporáneos sobre sistemas y políticas universitarias sino que presenta, además, una serie de ramificaciones que cubren prácticamente todo el universo temático de los estudios sobre la educación superior.

Postulamos, en efecto, que dentro del campo de estudios de la educación superior (Clark y Neave, 1992: 1763-1976; Teichler, 1996; Enders y van Vught, 2007) se ha ido constituyendo un dominio especializado de investigación sobre los mercados universitarios. ¿Cómo dar cuenta de este dominio?

Proponemos hacerlo pasando revista a las diferentes líneas de investigación que abordan la cuestión de los mercados en la educación superior y a las conexiones que se establecen entre ellas. Para eso identificaremos primero estas líneas y luego revisaremos, en cada una, sus principales autores, textos y planteamientos que constituyen el colegio invisible (Price, 1963) de este dominio. Esto es, el “grupo de estudiosos que se definen unos a otros como una audiencia relevante, [...] ponen atención al trabajo de los demás que consideran similar al propio y se orientan por las preguntas formuladas por ellos” (Fligstein, 2003: 62)

En una primera aproximación pueden identificar las siguientes líneas de investigación, presentadas aquí según la manera como serán expuestas en los dos primeros capítulos.

Cuadro sinóptico 1.1.: Diagrama base del dominio de análisis de los mercados universitarios



Al costado izquierdo, operando como pivotes o puntos de arranque de este dominio, el Diagrama base ubica una línea fundacional u originante de los análisis de los mercados universitarios (casillero 1) y dos líneas estructurantes (casilleros 2 y 3) que incluyen la línea matriz de los estudios sobre capital humano y la línea matriz sobre el comportamiento de las organizaciones universitarias en contextos de mercado. Como se verá después, ambas líneas poseen un tronco común y, a lo largo del tiempo, han resultado altamente productivas, dando lugar a un conjunto de ramificaciones que el Diagrama base representa inmediatamente hacia la derecha en los casilleros 4 a 13.

Estas líneas ramales pueden leerse verticalmente, desde abajo hacia arriba, distinguiéndose tres segmentos que se hallan todos relacionados más o menos estrechamente entre sí. En el segmento inferior (casilleros 4 al 6) aparecen las líneas de investigación más próximas al análisis macroeconómico de los mercados universitarios, tanto en sus aspectos de resultados (beneficios individuales y sociales) como de financiamiento de la demanda (estudiantes) y de la oferta (instituciones). A continuación, en el segmento intermedio (casilleros 7 al 9), se ubican las líneas de análisis que giran en torno a los fenómenos de la globalización de los mercados de la educación superior, incluyendo la emergencia de un mercado global, la aparición de nuevos proveedores y el análisis del comercio transfronterizo de servicios de educación terciaria. Finalmente, en el segmento superior (casilleros 10 al 13, incluyendo las líneas derivadas de los casilleros 11 y 13), se sitúan aquellos desarrollos más próximos a los enfoques de sociología y economía política de las organizaciones, que luego se utilizan en las Partes 2 y 3 para analizar el sistema y las políticas de educación superior en el caso de Chile. Este segmento incluye la línea de investigación del régimen de producción y transmisión de conocimiento avanzado que la literatura conoce con el nombre de capitalismo académico, enfoque que se halla próxima a los análisis del mercado global pero con mayor énfasis en las transformaciones que experimentan las funciones de las universidades; y las líneas referidas a los procesos de mercadización en diferentes contextos nacionales, al análisis microeconómico de los mercados de enseñanza y a los efectos que un entorno de mercados produce sobre las organizaciones universitarias, su gobierno y gestión. Por último, el casillero 16 da cuenta de una línea adicional de investigación que busca identificar cuáles podrían ser los escenarios futuros de la educación superior, considerando a los mercados universitarios (nacionales y globales) como una de sus variables fundamentales.

En suma, se postula aquí que el espacio conceptual completo cubierto por este Diagrama base constituye una representación del dominio de análisis de los mercados universitarios, tal como puede reconstruirse a partir de la literatura especializada.

1.2. Articulación inicial del dominio

1.2.1. Los mercados antes del mercado

Desde su origen en el siglo XII, las universidades estuvieron forzadas a actuar en un entorno que si bien no puede llamarse propiamente de mercado ya reunía algunos de los rasgos fundamentales de éste. En efecto, nacidas de las fuerzas combinadas --y frecuentemente en pugna-- de la corona, el papado y la ciudad, su carácter corporativo y su función social las ponía en inmediato contacto con las realidades elementales de la economía. No podía ser de otra manera.

Por lo pronto, maestros y estudiantes reunidos en un *studium generale* tenían, ante todo, que vivir. ¿Cómo hacerlo? Cuando el profesor deja de ser un monje sostenido por su comunidad, dice Le Goff, debe ganarse la vida. Y lo mismo ocurre con el estudiante que no tiene medios propios. La ciudad es cara; también lo son los estudios. Sólo cabían dos soluciones: “el salario o el beneficio para el maestro; la beca o la prebenda para el estudiante” (Le Goff, 1986: 95). El maestro podía ser remunerado por sus alumnos o por los poderes civiles bajo la forma de un beneficio. La beca estudiantil podía ser de origen público o privado o ser reemplazada por una prebenda --habitualmente eclesiástica-- consistente en el derecho a percibir un estipendio por la ocupación de un cargo que no se ejercía o para el cual se contrataba a alguien con el fin de que hiciera el trabajo por una remuneración menor a la que percibía el prebendado (Pedersen, 2003: cap. 8).

También desde el punto de vista de su función esencial --la enseñanza-- la historiografía constata que “las universidades medievales operan desde el comienzo en respuesta a una necesidad social utilitaria” (Cobban, 1975: 237). Pues su cometido básico no era otro que preparar a los jóvenes para una carrera que, si bien no era conducida por el mérito sin embargo se confirmaba, y aún podía ser impulsada, por los diplomas expedidos por la universidad. La graduación era así una calificación entre otras necesarias para avanzar hacia un puesto, al lado de requisitos quizá más decisivos como los derechos de nacimiento, la propiedad y la influencia (Moraw, 1992). Con todo, un grado académico era esencial para el propio ejercicio de las funciones académicas (Verger, 1992) y el desempeño de actividades en el campo del derecho y la judicatura (García y García, 1992) y de la medicina (Siraisi, 1992; French, 2003).

Además, las universidades nacen estrechamente imbricadas con algunos mercados. Por ejemplo, con el mercado inmobiliario urbano. Había que dar alojamiento a cientos de estudiantes, habitualmente venidos de otras ciudades o países. Allí se encuentra el origen de los colegios, como los creados en París por Robert de Sorbon a mediados del siglo XIII, que bajo el lema *vivere, socialiter et collegialiter, et moraliter, et scholariter*, según interpreta un historiador contemporáneo, representa el ideal de una comunidad de estudio organizada bajo la forma de una hermandad cuyos miembros viven juntos de una manera regular y moral (Schwinges, 1992). Sin embargo sólo unos pocos estudiantes encontraban allí acomodación. La mayoría tenía que optar: o vivían solos o acompañados en un apartamento privado que se debía arrendar o subarrendar y pagar, o se dirigían a un hostel o pensión --que podía tener diferentes nombres como *domus, hospicium, paedagogium, contubernium, regentia, bursa, aula*-- donde se podía vivir en comunidad bajo la supervisión de un maestro de artes. Tan poderosa era la presencia de los estudiantes en las ciudades universitarias que, desde Portugal a Inglaterra, las universidades buscaron por largo tiempo controlar el canon de arrendamiento y muchas batallas se libraron en este mercado.

Igualmente el mercado de servicios personales se vio dinamizado por su contacto con las universidades, como puede desprenderse de las múltiples funciones que asumen los estudiantes en condición de escribas, secretarios y copistas; preceptores y tutores; sirvientes personales (*famuli, servitores*) para profesores, rectores, decanos, directores de colegios y otros administradores universitarios; sirvientes de dignatarios de la iglesia y de alumnos nobles; o en ocupaciones como las de portero, cocinero, ayudante de cocina, mesero en colegios y hospicios, monaguillo en las iglesias locales o como cantores callejeros, vendedores, etc. (Schwinges, 1992: 235-242; Cobban, 1975: caps. VII y VIII).

En suma, desde su origen las universidades se vieron envueltas en los avatares de la economía y tuvieron que lidiar con las fuerzas de la oferta y la demanda, sea para contratar y retener a sus académicos, para atraer estudiantes, preparar personal para el mercado de las ocupaciones de conocimiento, proveer habitación a sus alumnos y facilitarles --a ellos y sus maestros-- los necesarios medios de subsistencia. Nunca el *amor sciendi*, el puro deseo de conocer y saber, fue el único motivo o el más fuerte impulso de las universidades. Los propios académicos de la época eran conscientes de la tensión que existía entre la vocación del saber y la búsqueda de fama, por ejemplo; o entre los ideales trascendentes y los intereses materiales y comerciales de la institución. El maestro Abelardo (1079-1142) --que suele ser retratado como el primer exponente de la profesión académica-- confesaba ya en esos días (cosa que probablemente harían pocos profesores universitarios contemporáneos) actuar motivado básicamente por *pecunie et laudis cupiditas*; dinero y afán de halagos. Y Pedro de Blois, a fines del siglo XIII, escribía: “hay dos cosas que impulsan a los hombres a estudiar derecho: la ambición de cargos y el vano deseo de fama [*ambitio dignitatis et inanis gloriae appetitus*]”.⁶ A su turno, el jurista Odofredo de Bolonia voceaba el descontento de los maestros que debían cobrar a sus alumnos para vivir:

*Os anuncio que el año próximo dictaré cursos obligatorios con la conciencia de que siempre he dado muestras pero dudo que dicte cursos extraordinarios, pues los estudiantes no son buenos pagadores; quieren saber, pero no quieren pagar, de conformidad con este dicho: ‘Todos quieren saber pero ninguno quiere pagar el precio del saber’.*⁷

1.2.2. Adam Smith y las dos vertientes

Con todo, el estudio propiamente de los modernos mercados universitarios --y, como resultado, el surgimiento de nuestro dominio de análisis-- aparece recién con Adam Smith al momento de publicar *The Wealth of Nations*, el año 1776, aunque la economía de mercado y el capitalismo no eran nuevos sino, como recalca Braudel (1984: tomo II, 191), “una constante de Europa desde la Edad Media”. ¿Por qué Adam Smith? No sólo porque la literatura de este dominio le reconoce convencionalmente ese lugar fundacional⁸ sino, además, porque sus análisis de la educación superior dan lugar a las dos principales líneas estructurantes o matrices representadas en el costado izquierda de nuestro Diagrama base; la que lleva a la teoría del capital humano abajo (casillero 2) y, arriba, al análisis de las organizaciones académicas en contextos de mercado (casillero 3).

La vertiente del capital humano

Efectivamente, Smith suele ser invocado como el antepasado lejano, pero directo, de la teoría del capital humano. Y con razón. Su planteamiento central a este respecto mantiene plena vigencia:

Cuando se emplea cualquiera máquina costosa debe suponerse que el servicio extraordinario que prestará durante su vida útil compensará el capital invertido en ella y producirá al menos una utilidad o ganancia para su dueño. Un hombre educado a expensas de mucho trabajo y tiempo para cualquier empleo que requiera una habilidad y destrezas extraordinarias puede compararse con una de esas costosas máquinas. Por tanto, debe esperarse que el trabajo que él aprende a realizar compense también en su totalidad el gasto incurrido en su

educación y genere al menos una ganancia similar a la de un capital de igual valor. Y esto debe ocurrir en un tiempo razonable, considerando la incertidumbre de la duración de la vida humana, de la misma manera que se considera la duración más cierta de la máquina (Smith, 1976:113).

Y más adelante concluye:

La educación en las artes creativas y en las profesiones liberales es aún más tediosa y costosa. Por tanto, la recompensa pecuniaria de pintores y escultores, y de abogados y médicos, debería ser todavía más generosa. Y lo es (Smith, 1976: y 115).

Como bien ha señalado Bowman (1972: 94-95), la analogía hecha por Smith entre hombres y máquinas --“donde la adquisición de destreza y habilidad se considera como una inversión”-- es un claro antecedente del posterior enfoque desarrollado por la teoría del capital humano, que adoptará el mismo punto de partida. Tanto así que T.W. Schultz (1961), habitualmente identificado como el padre de esta teoría, declara explícitamente que Smith es uno de los pocos economistas, y en cualquier caso el primero, que “ha considerado a los seres humanos como capital [incluyendo] audazmente como una parte del capital a todas las facultades productivas, útiles y adquiridas, de todos los habitantes de un país”.⁹

A partir de allí, Smith sugiere que las inversiones en educación primaria, secundaria y superior --que mejoran la capacidad individual para realizar un trabajo productivo a través de la adquisición de conocimientos, habilidades y atributos similares-- generan un retorno, al que califica como un rendimiento de la inversión realizada en los seres humanos. Propone medir esta inversión sumando el costo directo de la educación recibida y la renta no ganada por el estudiante mientras dura su proceso formativo (costo de oportunidad), y calcular el rendimiento de la inversión como la retribución por el mercado laboral a la mayor educación de la persona durante su vida productiva, descontados los impuestos que paga.

Esta medición del rendimiento del capital humano a nivel individual --su tasa de retorno privado-- puede extenderse también hacia un cálculo más complejo que, por el lado de los costos, incluye los subsidios públicos y, por el lado del rendimiento o los beneficios, las externalidades asociadas con la educación superior; o sea, sus beneficios sociales. Volveremos sobre este asunto con mayor detalle al revisar, más adelante, el casillero (4) del Diagrama base.

La vertiente del comportamiento económico de las universidades

El aporte fundacional de Adam Smith no se limita, sin embargo, solamente a la teoría del capital humano sino que se extiende también, en la parte superior izquierda del Diagrama base, al análisis de las organizaciones académicas en contextos de mercado (casillero 3).

Como punto de partida de esta parte de su investigación¹⁰, Smith afirma que la instrucción de los jóvenes, y de la población en cualquier tramo de edad, es parte de la responsabilidad del Soberano, entre cuyas obligaciones se hallarían, además, la defensa, la justicia y las instituciones públicas necesarias para el comercio. Entre estas últimas clasifica (al lado de las obras públicas) a las instituciones educacionales, incluyendo las universidades. En principio

estas instituciones son responsabilidad del estado, puesto que si bien ellas son necesarias para la sociedad civil o privada, sin embargo, por su propia naturaleza, la ventaja de tenerlas “nunca podría compensar el gasto de cualquier individuo o pequeño número de ellos y, por tanto, no cabe esperar que ninguno de ellos debiera establecerlas o mantenerlas” (Smith, 1976: 244). Nos topamos aquí, pues, con el clásico argumento del bien público.

Sin embargo, anota enseguida el autor, las instituciones para la educación de los jóvenes pueden “naturalmente” obtener un ingreso suficiente para cubrir sus gastos si los alumnos pagan un arancel (*fee*) u honorario a su maestro, debiendo recurrirse a la hacienda pública sólo subsidiariamente y con diversos riesgos, como luego se verá. En efecto, sostiene que incluso si la retribución de los profesores no proviene en su totalidad de ese “ingreso natural”, no se deriva de allí, por necesidad, que ella deba ser costeada por el fondo público cuya administración recae en el gobierno. ¿Por qué? Porque en la práctica, arguye Smith, las instituciones educativas reciben un ingreso complementario de fuentes locales y provinciales, de la renta de propiedades o del interés generado por su patrimonio (*endowment*) integrado ya bien por aportes del Soberano o por donaciones privadas.¹¹

Aquí, entonces, aparece el núcleo del argumento smithsiano sobre el comportamiento de las universidades. En la medida que la retribución de los profesores provenga no del “ingreso natural” producido por el pago de los alumnos sino de dicho “patrimonio público”, sería imposible obtener --sostiene él-- un servicio eficaz, de calidad y relevante para la sociedad. Esto, porque en cualquiera profesión --y los académicos, argumentaba, no son una excepción-- el esfuerzo de la mayoría de quienes la ejercen es siempre proporcional a la necesidad en que se encuentran de realizar tal esfuerzo. Y la necesidad sería siempre mayor entre aquellos cuya fortuna y subsistencia dependen exclusivamente de los ingresos obtenidos en el mercado.

Es decir, el ingreso de los maestros sólo es conducente a un servicio educativo de calidad y relevante si es obtenido en un marco de libre competencia y rivalidad entre competidores, todos los cuales se hallan comprometidos en una lucha “por desalojarse unos a otros del empleo, obligando así a cada uno a ejercer su trabajo con cierto grado de exactitud” (Smith, 1976: 283). Bajo este mismo concepto, Smith evalúa negativamente la práctica de remunerar a los docentes universitarios con recursos provenientes del fondo patrimonial de la institución, pues tal expediente debilitaría la diligencia laboral de los maestros y la calidad de su desempeño, al sustraerlos de los incentivos que proporciona la competencia por satisfacer a los alumnos de los cuales depende su propio ingreso.

Con respecto a los demás motivos --digamos, no-utilitarios; los del maestro Abelardo-- que podían llevar a los profesores a aplicarse decididamente en su tarea, tales como la búsqueda de prestigio y el deseo de ser reconocido, Smith sostiene que si bien pueden contribuir al esfuerzo individual, su efecto se hallaría limitado al final a unos pocos hombres de espíritu y condición extraordinarios. En tal sentido, no tendrían la capacidad de reemplazar al motivo utilitario, más atingente al común de los hombres.

En el extremo entonces, allí donde los docentes obtienen todo su ingreso exclusivamente del cargo que ocupan, incluso con prohibición de recibir un pago por parte de sus alumnos, su interés estaría directamente en oposición a su deber. Pues en estas condiciones, si su salario fuese completamente independiente de su desempeño, su interés personal será “o bien

abandonar su deber o, si se halla sujeto a alguna autoridad que se lo impida, desempeñarse de la manera más negligente y descuidada que le permita la autoridad” (Smith, 1976: 284). Por el contrario, si se tratase de una persona diligente y que ama su trabajo entonces, puesta en esta situación, su interés le llevaría a aplicarse en cualquiera otra actividad donde pueda obtener alguna ventaja antes que a cumplir su deber. Más negativa aún es la visión de Smith respecto del caso en que los académicos, sustraídos de los estímulos del mercado, al mismo tiempo ejercen la autoridad institucional a través de cuerpos colegiados, pues en estas circunstancias, señala, todos ellos tenderán a hacer causa común, siendo indulgentes unos con otros al punto de consentir que el vecino abandone sus deberes a cambio de poder hacer lo mismo con los propios.

En suma, Smith considera que la educación superior --la instrucción más avanzada de los jóvenes-- genera externalidades positivas para el conjunto de la sociedad y puede, por eso, ser concebida como un bien público, a cuyo financiamiento el Soberano podía, en principio, contribuir. Sin embargo, postula que la mejor manera de organizar la provisión educacional es a través de instituciones que se financian, lo más posible, a través del pago de aquellos que directamente se benefician de ella o indirectamente aprovechan las ventajas que ella trae consigo para la sociedad (Smith, 1976: 340). Sugiere, por lo mismo, un rol subsidiario para el Soberano en este ámbito, arguyendo que en primera instancia los académicos y sus instituciones deben competir en el mercado pues, al final, sólo “la rivalidad y la emulación producen la excelencia” (Smith, 1976: 283). Dicho en los términos de un reciente estudio sobre las teorías económicas del comportamiento institucional de las universidades, lo que hace Smith por tanto es extender

[...] su teoría económica básica sobre la conducta humana hacia una explicación de las tendencias del comportamiento de las universidades y sus académicos. De manera similar, sus propuestas de reforma apuntan hacia arreglos institucionales y prácticas que pudieran crear incentivos para que los docentes asuman sus tareas con diligencia y profesionalismo. Esto suponía remover barreras a la libertad de los estudiantes-consumidores para elegir y forzar a los docentes y las universidades a competir por estudiantes-consumidores sobre la base de la atracción de los currículos ofrecidos y la reputación de los docentes. Los principios envueltos aquí eran la poderosa fuerza motivadora del interés propio de los académicos, canalizada a través de un enfoque de tipo mercado que torna los ingresos de los docentes contingentes a los aranceles pagados por los alumnos, adecuadamente entretejida con los principios de soberanía del estudiante-consumidor y de la competencia por el lado de la oferta. Allí donde las universidades operasen en concordancia con estos principios, se aseguraría una buena educación. En cambio, allí donde ellas actuasen bajo un sistema diferente, sólo cabía esperar fracasos (Raines y Leathers, 2003: 57).

El enfoque desarrollado por Smith¹² en esta segunda vertiente de su análisis ha sido retomado, ampliado y corregido contemporáneamente de muchas formas; particularmente, desde el ángulo de la sociología de las organizaciones académicas (casillero 3). Pero antes de ir allá conviene detenerse en otros dos autores que suelen ser mencionados en conexión con los orígenes del análisis de los mercados universitarios: John Stuart Mill (1806-1873) y Thorstein Veblen (1857-1929).

1.2.3. Mill y las fallas de mercado

Igual que en el caso de Smith, la discusión de J.S. Mill¹³ sobre la enseñanza superior de su época (mediados del siglo XIX) se despliega en las dos direcciones que llevan posteriormente hacia la teoría del capital humano y hacia el enfoque del análisis organizacional.

En la primera de estas direcciones, Mill resalta el valor económico de la educación en general y su contribución al progreso de la sociedad, no sólo material sino también en términos más amplios, que hoy se conciben como externalidades de bien público y beneficio social. Sin embargo, como dejó en claro en su conferencia del año 1867 en la Universidad de San Andrés (la más antigua de Escocia), Mill (1994) pensaba que a las universidades no corresponde preparar para la vida profesional práctica si no entregar formación general a los jóvenes y formar a la élite dirigente de la sociedad.¹⁴ En otra parte subraya que la producción de conocimiento empírico demandado por el mundo de los negocios debe entregarse a la sociedad civil, que se encargará de generarlo, mientras a la universidad cabe infundir en los jóvenes el espíritu e instruirlos en los hábitos que les permitan adquirir fácilmente ese conocimiento en el futuro y, sobre todo, usarlo bien.

En cambio, en la segunda dirección, la que apunta al comportamiento de las organizaciones universitarias en un contexto de mercado, Mill se aparta de Adam Smith.

De entrada, se pregunta si resulta adecuado cualquier tipo de arreglo social bajo el cual los docentes imparten sus doctrinas a cambio de ganarse el pan, tomando distancia en este punto del argumento smithiano. Más ampliamente, cuestiona que la demanda del mercado pudiese ser considerada una prueba del valor social de la educación; más bien, sostiene, una educación que respondiera a esta demanda “será cualquier cosa menos aquello que realmente se requiere”. ¿De dónde proviene esta falla de mercado?

Anticipándose al debate contemporáneo, Mill apunta a que el público no es competente para juzgar la educación ofrecida por el mercado. Contrariando a Smith --y a algunos de sus epígonos contemporáneos-- cuestiona pues la soberanía del consumidor, poniendo en duda que los padres sean “suficientemente diligentes y bien calificados” como para juzgar correctamente sobre el mérito de los distintos lugares de estudio. Más bien, los padres y estudiantes podrían fácilmente ser objeto, en el mercado, del engaño y los “peores artificios” (Mill, 1869). En breve, Mill apunta, en primer lugar, a fallas de mercado que hoy se atribuyen a asimetrías de información.¹⁵

En seguida, se pregunta si acaso la educación puede ser concebida como cualquier otro *commodity* en el mercado, respecto de los cuales el mero interés propio de comerciantes rivales asegura la cantidad y calidad suficientes (Mill, 1869) ¿O nos encontramos aquí más bien frente a una “necesidad pública” que no puede ser satisfecha por los intereses individuales que rigen los principios del comercio? Al desplegar este segundo argumento, que cuestiona la capacidad del mercado para proveer por su cuenta la cantidad y calidad suficientes de bienes públicos, Mill postula la legitimidad del financiamiento público para la educación en general y, en particular, manifiesta su preferencia por universidades dotadas de un patrimonio propio (*endowment*) puesto que, así dotadas, ellas podrían ofrecer educación a jóvenes de mérito pero sin los medios para pagarla; contribuir al sostenimiento de sus

cuerpos académicos; apoyar a estudiantes para realizar estudios esotéricos en áreas en que existe un interés de la humanidad por contar al menos con unos pocos hombres de saber, y ganar en independencia, asegurando así la posibilidad de los alumnos de elegir entre diversas instituciones y sortear las restricciones impuestas por un monopolio burocrático.¹⁶

En suma, Mill es tan contemporáneo nuestro como Smith en cuanto a su manera de abordar la cuestión del mercado; tanto en relación al capital humano que los individuos adquieren a través de su educación universitaria como respecto de los incentivos que deberían guiar el comportamiento de las universidades. Ambos anticipan además varios debates que -- en condiciones naturalmente distintas-- se desarrollan en la actualidad en ambos frentes.

1.2.4. Veblen y el negocio universitario

Como una suerte de vínculo intermedio entre Smith y Mill por un lado y los análisis contemporáneos que se desarrollan en torno del casillero 3 del Diagrama base por el otro, aparece Thorstein Veblen; en particular su texto *The Higher Learning In America: A Memorandum on the Conduct of Universities by Business Men*, publicado el año 1918. Allí este autor retoma la argumentación de Mill aplicándola a las universidades de los Estados Unidos de las primeras décadas del siglo XX. De hecho puede decirse que él proporciona el primer análisis de la educación superior bajo las condiciones que hoy se conocen como de capitalismo académico (casillero 10).

Su crítica se dirige fundamentalmente a los efectos de la competencia entre universidades. Según él, la competencia por prestigio --por “notoriedad creíble” la llama-- induce a estas instituciones a adoptar prácticas propias del mundo de los negocios, como la gestión de venta y la publicidad de sus servicios, ajenos a la misión de la universidad como lugar de “altos estudios” (*higher learning*): “la sentida necesidad de notoriedad y prestigio incide en cada aspecto del comportamiento y trabajo de la universidad”, escribe. “Cualquiera cosa que no sirva a este propósito de prestigio no alcanza asentamiento sólido en las actuales políticas universitarias” (Veblen, 1918: 112).

Su visión es que este tipo de competencia y su escalamiento en el tiempo resultan en extremo negativos, sometiendo a una crítica que en ocasiones es más fértil y aguda que aquella de los críticos contemporáneos. Sostiene que ella provoca un despilfarro de recursos, sobrecarga a los profesores con la obligación de dictar una variedad de cursos atractivos para los alumnos, empuja hacia un constante crecimiento de la matrícula, lleva a emplear las becas de postgrado para conquistar más alumnos que las instituciones rivales e induce valores y prácticas de negocio incompatibles con la función social de las universidades, creando además condiciones propicias para que gerentes y administradores sean seleccionados para gobernar y gestionar a estas instituciones. En breve,

[...] la universidad se concibe como una casa de negocios que comercia en conocimiento mercadeable, puesta bajo la autoridad de un ‘capitán de erudición’ cuya función es transformar los medios a la mano para producir el mayor resultado posible. Es una corporación con amplios recursos y, para hombres habituados por su trabajo diario en asuntos de negocios, resulta natural evaluar a la universidad en términos de inversión e ingresos (Veblen, 1918: 42).

Al observar estas dinámicas que considera tan negativas, Veblen no sabe si atribuir toda ella a la presencia de estos “poderosos hombres” que dirigen la empresa universitaria en un contexto de competencia por notoriedad o, también, convergentemente, a la natural vanidad que acompaña a la profesión académica:

Considerando todo este asunto de pompa y circunstancia, amenidad social y disipación ritual, demostraciones semi-eruditas y publicidad meretricia en la vida académica, resulta difícil, más allá de toda esperanza, dar una respuesta final respecto de cuánto de todo esto se debe a las hábiles iniciativas de los poderosos hombres que dirigen la empresa y cuánto cabe atribuir a la innata proclividad hacia este tipo de cosas del personal académico (Veblen, 1918:81-82).

En breve, Veblen --cuya contribución seminal al campo de análisis del mercado universitario aquí apenas alcanzamos a esbozar¹⁷-- representa una suerte de avanzada de los análisis críticos sobre los efectos de la competencia por prestigios institucionales (casillero 12), la comercialización de las universidades bajo el régimen del capitalismo académico (casillero 10) y la transformación de las universidades bajo el imperio de gerentes y administradores académicos (casillero 14) que posteriormente se difunden al interior del dominio de análisis de los mercados de educación superior.

1.2.5. Enfoque organizacional: B.R. Clark

El análisis contemporáneo de las organizaciones universitarias en contextos de mercado surge coetáneamente con el desarrollo inicial del campo de estudios sobre la educación superior, durante la segunda mitad del siglo XX. Dentro de la comunidad de especialistas se reconoce a B.R. Clark como el pionero de este enfoque.

A lo largo de su extensa obra Clark busca responder a la pregunta sobre cómo los sistemas de educación superior se integran y producen un orden (es decir, se coordinan) en un mundo infinitamente complejos donde los agentes participantes son múltiples, “proliferan las actividades, se multiplican las creencias, y las numerosas formas de autoridad presionan en varias direcciones” al mismo tiempo (Clark, 1983: 199).

La respuesta clarkiana apunta en la dirección de la contribución que diferentes patrones de coordinación realizan a la creación de dicho orden. Distingue con tal propósito, a la manera de tipos ideales, tres diferentes patrones, provistos respectivamente por el sistema estatal, el sistema de mercado y el sistema profesional, cada uno de los cuales interviene en la organización de los sistemas nacionales de educación terciaria. De estos tres, el sistema estatal sería el instrumento principal, incluso para la configuración de los mercados de la educación superior. Situados en extremos opuestos (Lindblom, 1977; North, 2005: caps. 8 y 9), estos dos patrones de coordinación --estatal y de mercado-- proporcionan los arreglos institucionales básicos de coordinación.

Si por un momento se considera únicamente a estos dos patrones básicos es posible imaginar el espacio en que interactúan las instituciones como un continuo en cuyos extremos se ubican, de un lado, las formas de máximo control estatal sobre las universidades, dentro de un sistema altamente regulado y planificado y, del otro, los sistemas universitarios no

regulados ni planeados, coordinados preferentemente por nexos de mercado. En la práctica, como ilustra Clark con algunos casos nacionales, la mayoría de los sistemas occidentales se ubicaban alrededor de 1980 en algún punto intermedio de este continuo.

Cuadro sinóptico 1.2.: Continuo de modalidades básicas de coordinación de Clark

Suecia	Francia	Gran Bretaña	Canadá	Japón	Estados Unidos
Administración estatal unitaria unificada					Nexos de Mercado

A su turno, las características polares de ambos patrones típico-ideales de coordinación pueden resumirse de la manera como se presenta en el siguiente Cuadro Sinóptico.

Cuadro sinóptico 1.3.: Características típico-ideales de dos patrones básicos de coordinación

Patrón estatal	Patrón de mercado
Relaciones de autoridad. Integración fuerte de los sistemas.	Relaciones de intercambio. Integración débil de los sistemas.
Contextos de “acoplamiento ajustado” en un continuo que va de fuerte a débil dependiendo de la conformación unitaria / federal del estado.	Contextos de “opción social”.
Coordinación produce soluciones planeadas.	Coordinación produce resultantes no buscadas de las interacciones.
Interacciones jerárquicas sujetas a un marco de políticas, normas, regulaciones y reglas aplicadas por una burocracia.	Interacciones competitivas sujetas al funcionamiento de mercados con regulaciones que van de fuertes a débiles.
La burocracia se expande incrementando los niveles de coordinación formal. La burocracia expande el alcance jurisdiccional de las dependencias administrativas. El número de administradores encargados de los asuntos de educación superior tiende a crecer como resultado de los movimientos anteriores. La administración de la coordinación debe especializarse y se profesionaliza.	Coordinación opera sin una superestructura burocrática. Interacciones se ajustan a través de tres mercados principales: 1. Mercado de consumidores donde se intercambian bienes y servicios por dinero (aranceles por educación superior y credenciales). Rigen las preferencias de los consumidores. 2. Mercado ocupacional de posiciones académicas y administrativas. Determina el grado de movilidad de los académicos. 3. Mercado institucional cuya moneda de cambio son las reputaciones institucionales.

Fuente: Sobre la base de Clark (1983: cap. 5).

El mercado, que ahora aparece atrayendo a diversos sistemas nacionales hacia su zona de influencia próxima (ver Sección 1.1.1.), es por tanto un tipo de arreglo que produce integración y orden sobre la base de generar contextos de opción social. Clark entiende una opción social como el subproducto accidental, no intencional, resultante de la interacción entre las partes interesadas (i.e. los agentes del sistema) los cuales carecen de propósitos comunes y toman sus decisiones competitivamente. Las resultantes de estas opciones no planeadas, decididas por los agentes, tienen sin embargo el efecto de coordinar las acciones tanto como pueden hacerlo las soluciones planeadas y decididas por una autoridad central. La diferencia reside en que tales resultantes no aparecen en la práctica como soluciones diseñadas por una superestructura de autoridad sino que como efectos no buscados del conjunto de intercambios entre los agentes del sistema. De allí que tampoco aparezcan como el producto de una visión, un plan o un arreglo dispuesto por vía de las políticas y las regulaciones administrativas.

Más bien, un sistema de mercado produce y reproduce continuamente un orden espontáneo, el cual resulta de la presión de fuerzas que operan a espaldas de los agentes, sobre la base de múltiples decisiones fragmentadas y descentralizadas y, por tanto, con una suerte de automatismo cuya operación suele identificarse con la acción de una mano invisible. La coordinación de mercado expresa por lo mismo un definido sesgo, fundamentalmente distinto de aquel que caracteriza a las formas políticas y burocráticas de coordinación. Según señala Clark (1983: 169):

Cuando una actividad del contexto de mercado se transfiere al control estatal, se sujeta a una tendencia de agregación. Se tiende a sumar las partes y crece la expectativa, dentro y fuera del gobierno, de que alguien se ocupe deliberadamente de integrarlas y sistematizarlas. Pero cuando una actividad permanece en el mercado o se desplaza hacia un contexto de mercado, se somete a una tendencia disgregadora: las partes no se amontonan en un solo sitio, sino que tienden a permanecer en su estado de fragmentación. Entonces el 'sistema' cambia totalmente de significado.

Debido a la importancia que para el posterior desarrollo de este estudio tiene la noción de mercado como coordinador de las actividades e instituciones universitarias, conviene detenerse un instante para delimitar en qué forma quienes estudian los sistemas de educación superior emplean este término.

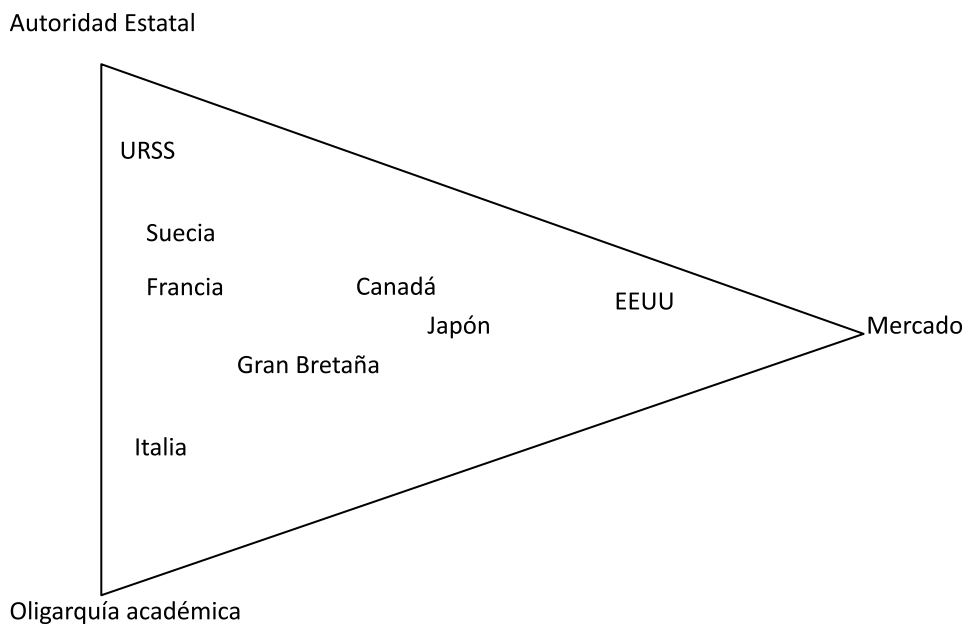
De entrada, la mayoría de ellos contrasta, igual como hacen Lindblom (1997) y Clark (1983), el modo de coordinación que provee el mercado con aquel proporcionado por la intervención del gobierno. Se trataría pues de dos formas básicas y distintas de coordinar la acción de los agentes. En el modelo centralizado o de control estatal los gobiernos conducen los sistemas por medio de extensas y detalladas regulaciones, limitando la autonomía de las instituciones y sujetándolas a una serie de mecanismos de supervisión. Como suele decirse, en este caso el gobierno lleva las riendas. En el extremo opuesto a la planificación racional y el control burocrático está la estrategia de auto-regulación (*self-regulation*), que pone énfasis en las capacidades de agentes autónomos de decisión para coordinarse como resultado de sus intercambios competitivos. En este caso, el gobierno actúa a distancia y atiende sólo a un pequeño conjunto de variables críticas (Van Vught, 1999:37-39). En esta misma línea, Sowell (1980: 41) caracteriza el funcionamiento de los mercados de la siguiente forma:

El mercado es sencillamente la libertad de elegir entre múltiples posibilidades existentes o por ser creadas [...] El mercado no es un conjunto de instituciones. Sus ventajas y desventajas se deben precisamente a este hecho. Cualquiera comparación de procesos de mercado y procesos gubernamentales para hacer una serie de decisiones es una comparación entre unas instituciones determinadas, prescritas por adelantado, y una opción para elegir o crear instituciones ad hoc.

De hecho, esta es también la visión de Clark. Habla del mercado como un contexto social de elección en el cual no hay fines inclusivos y las decisiones se realizan independientemente por organizaciones autónomas. Cita a Banfield, que opone decisiones centralizadas a elecciones sociales y a Lindblom, que concibe el mercado no sólo como un mecanismo de intercambio sino como un método para controlar y organizar la cooperación entre las personas (Clark, 1983: 137-138).

Sin embargo, la educación superior no se desenvuelve en un espacio demarcado únicamente por el estado y el mercado. Se halla sujeta adicionalmente a un tercer patrón, provisto por los grupos de interés que actúan directamente a través de las instituciones y cuyo poder se concentra en el vértice, que Clark denomina oligarquías académicas. La coordinación profesional actúa a través de las diversas formas que adopta la autoridad académica; autoridad personal, colegiada y gremial. La base de dicha autoridad es el saber especializado que crece con la expansión, especialización e institucionalización de los campos de conocimiento. En muchos sistemas, sostiene Clark, los académicos logran transmutar su autoridad local en poder nacional, “convirtiéndose los oligarcas académicos nacionales en fuertes contrincantes de los burócratas y políticos en la lucha por el control sobre el sistema” (Clark, 1983: 229). Su estudio de las universidades italianas en los años setenta (Clark, 1977) constituye una excelente ilustración de este tipo de transmutación. En casos como éste, los mandarines académicos movilizan sus intereses corporativos para incidir sobre las finanzas, el personal, el currículo y la investigación nacional, ejerciendo su poder a través de pequeños comités, de redes informales o de cuerpos intermedios entre el gobierno y las universidades, instancias que dan un carácter semi-público a la influencia de este cuerpo selecto de académicos.

De modo tal que para representar el espacio completo en que se desenvuelven los sistemas nacionales de educación superior (Figura 1.1.), Clark emplea una figura triangular y no meramente una línea trazada entre los polos del mercado y el estado. Al momento de graficar esta figura, Clark ubica dentro de su triángulo de coordinación varios sistemas nacionales según el mayor o menor peso que en su coordinación desempeñan las específicas combinaciones de estado / mercado / profesión prevalecientes en cada caso a comienzos de los años '80.

Figura 1.1.: Triángulo de Coordinación de Clark a comienzo de los años '80

Fuente: B.R. Clark (1983: 143).

De trazarse hoy igual figura, ubicando dentro de ella a los países considerados por Clark en su momento y a otros de diferentes regiones del mundo, se observaría un generalizado desplazamiento hacia el ángulo del mercado, en diferentes grados y con diferentes trayectorias respecto de cada uno de los lados del triángulo. Lo anterior sería particularmente visible en el caso de los países que emergen del desplome de la antigua URSS y su órbita de influencia, tanto en Europa Central y del Este (Scott, 2006; Kwiek, 2003, 2001), como en Asia Central y del Este (Brunner y Tillett, 2007). Sin duda, también se han desplazado en esta dirección los sistemas del Reino Unido (Williams, 1997) y Suecia (Koivula y Rinne, 2004; Fägerlind y Strömqvist, 2004: 245-265); el francés en menor medida (Chevaillier, 2006) mientras el sistema italiano asciende de posición --mayor injerencia del estado y pérdida de poder de las oligarquías académicas-- y se mueve también progresivamente hacia el polo del mercado (Moscatti, 2006).

Con todo, este corrimiento hacia el mercado adopta características diferentes en los distintos sistemas (ver más adelante casillero 11), al punto que resulta difícil referirse en singular a un solo proceso de mercadización, pues se trata en realidad de diversos procesos con efectos también variables. El papel que juegan las políticas gubernamentales en cada caso (Dolenc, 2005) es un elemento esencial, como destaca Clark (1983: 239) en la siguiente observación:

El gobierno japonés planeó la creación de un pequeño conjunto de universidades imperiales superiores a las demás, lo cual efectivamente les otorgó un monopolio casi absoluto sobre el sector más selecto del mercado de consumidores. Pero el gobierno también permitió la existencia de un sector privado y, poco después de la Segunda Guerra Mundial, autorizó a este sector más accesible a que asumiera la carga de la expansión, asimilando la creciente demanda de los consumidores mediante un mecanismo de 'absorción competitiva'. Así, el mercado de consumidores se dividió en el segmento público y privado, acompañados de diversos sub-segmentos, como resultado de una combinación de planeación, inducción y competencia abierta.

En suma, la mercadización de la educación superior debe entenderse como un desplazamiento que, si bien tiene una dirección general y una orientación común, sin embargo transcurre por diferentes carriles y es siempre tributario de una mezcla de condiciones que provienen de los contextos nacionales, de la historia de los sistemas y las instituciones, de las medidas de política empleadas por los gobiernos y del propio comportamiento estratégico de las instituciones una vez que ellas son expuestas a las fuerzas del mercado o sujetas a mecanismos de cuasi-mercado, por ejemplo, para la asignación de los recursos o la evaluación de su efectividad (ver más adelante, casillero 6). Las Partes segunda y tercera de este volumen se hallan dedicadas precisamente al estudio de un caso nacional de mercadización de la educación superior, tal como ocurrió en las específicas condiciones de la sociedad chilena.

1.3. Análisis macroeconómico

Las líneas de investigación agrupadas en los casilleros 4, 5 y 6 del Diagrama base están estrechamente relacionadas entre sí; se ocupan básicamente del financiamiento de la oferta y la demanda de educación superior.

1.3.1. Beneficios privados y públicos

Un aspecto inicial del análisis en torno de estos casilleros gira en torno a los beneficios privados y sociales de la educación superior (casillero 4). Como se indicó más arriba, el análisis de costo / beneficio mediante el cálculo de tasas de retorno a diferentes tipos de educación es aquí el instrumento más utilizado (Woodhall, 1992:890-891), también en el caso de la educación superior. Una distinción esencial que debe introducirse para este cálculo es si acaso se busca medir beneficios privados para cada individuo que invierte en capital humano o los beneficios sociales que ella produce como consecuencia de externalidades o por efecto de derrame (*spill over*) (Psacharopoulos, 1992). Respecto de este último tipo de beneficios existe sin embargo una permanente controversia, con implicaciones evidentes para las políticas públicas del sector.¹⁸

Milton y Rose Friedman (1980: 187), por ejemplo, plantean que no existe evidencia que permita sostener que “la educación superior produce beneficios sociales más allá y por encima de los beneficios que aprovechan los propios estudiantes”. De allí deducen que no corresponde entregar subsidios a las instituciones de educación superior, puesto que éstos no contribuirían a mejorar la distribución de oportunidades económicas sino, al contrario, terminarían favoreciendo solamente a aquellos jóvenes que acceden a este nivel educacional. De hecho, argumentos en esta dirección, y cálculos que habitualmente muestran un retorno social inferior al privado, llevaron en su momento al Banco Mundial (The World Bank, 1988, 1986)¹⁹, y a diversos gobiernos (Haupt, 2000; Hamermesh, 2005), a proponer --y en ocasiones a materializar-- reducciones del aporte público asignado directamente a las universidades, favoreciéndose en cambio el cobro de aranceles a los alumnos apoyados por esquemas de crédito estudiantil (casillero 5).

Como se vio más arriba, la teoría del capital humano postula que la educación incrementa la productividad de los individuos al dotarlos de mayores conocimientos y destrezas, hecho que sería reconocido y premiado por el mercado de trabajo a través de mayores ingresos. Por el contrario, las interpretaciones alternativas --provenientes de un lado de las teorías de la señalización, el filtro y la selección y, del otro, del lado del credencialismo-- postulan una relación diferente entre educación e ingresos. Las tres primeras postulan que la educación sirve básicamente como un medio para identificar el potencial productivo de los candidatos a un puesto de trabajo. Dada la asimetría de información entre empleadores y trabajadores respecto del talento y las capacidades exactas de estos últimos, su dotación educativa (reflejada en los diplomas), serviría ya bien al trabajador para señalar su productividad potencial (Spence, 1973), o bien a los empleadores para filtrar (Arrow, 1973) o seleccionar a los postulantes con mayor potencial productivo (Stiglitz, 1975 y 2001). Por su lado, el argumento del credencialismo en sus diversas versiones (Berg, 1979; Dore, 1976; Collins, 1979; Davis, 1992), plantea que los diplomas educacionales operan como un medio para adquirir puestos de trabajo, con la consecuencia de que la expansión de credenciales en un mercado de trabajo limitado y jerárquico conlleva el riesgo de desatar una suerte de espiral inflacionaria al mismo tiempo que el acceso a credenciales de diferente valor produce o refuerza las desigualdades sociales (Pons Blasco, 2005).

Desde el punto de vista metodológico, se alega que el cálculo de costo/beneficio aplicado a la educación superior produce, por definición, una estimación más baja de retornos sociales en comparación con el retorno privado (Bloom, Hartley y Rosovsky, 2006); hecho que Psacharopoulos (1992: 1001) reconoce al señalar que en la mayoría de los países la educación superior es fuertemente subsidiada, lo que lleva a que el costo social sea necesariamente mayor que el costo privado y, en consecuencia, la tasa de retorno social resulte también más baja que la privada. Pero hay un problema adicional; cual es, que para arribar a un cálculo preciso del retorno social a la educación superior, habría que computar también los beneficios que la colectividad deriva de aquella, lo cual resulta difícil de hacer.

Esta tensión subyacente entre beneficios individuales y sociales lleva a una constante oscilación en el diseño de políticas públicas para el sector. Según ya había observado Blaug (1983) a comienzos de los años 1980,

El fracaso por parte de casi todos los investigadores en medir las externalidades de la educación superior ha producido escepticismo en relación a la magnitud de sus beneficios sociales. En los años 1960 la visión convencional era que las externalidades eran grandes en relación a los beneficios privados pero el nuevo consenso, al menos en los países desarrollados, es que podrían ser pequeños hasta el punto de ser insignificantes.²⁰

Al contrario, Woodhall (1992: 891) anuncia a comienzos de los años 1990 que el péndulo parecía estar en movimiento otra vez, ahora en favor de la educación superior. De hecho, la más reciente propuesta de política del Banco Mundial en esta área se hace eco de ese movimiento pendular y ofrece un conjunto de razones para invertir en la educación terciaria y de mecanismos para hacer más eficiente el uso de los recursos por parte de las instituciones universitarias (The World Bank, 2002: Caps. 2 y 4). A su turno, Bloom, Hartley y Rosovsky (2006) proporcionan un recuento de beneficios públicos y privados de la educación superior tal como se muestra el Cuadro sinóptico 1.3.²¹ Estos mismos autores intentan dar sustento empírico al cálculo de los beneficios sociales de la educación superior, encontrándose con las dificultades habituales y exponiéndose a parecidos cuestionamientos a los realizados respecto de similares ejercicios (Leef, 2005).

Cuadro sinóptico 1.4.: Beneficios públicos y privados de la educación superior

	Públicos	Privados
Económicos	• Mayores ingresos tributarios • Más alta productividad • Mayor consumo • Fuerza laboral más flexible • Menor dependencia de apoyo financiero del estado	• Mejores salarios y beneficios • Empleo • Niveles más altos de ahorro • Mejores condiciones personales de trabajo • Movilidad personal / profesional
Sociales	• Menores tasas de criminalidad • Aumento de conductas filantrópicas y de servicio a la comunidad • Mejor calidad de la vida cívica • Cohesión social y mayor aprecio por la diversidad • Incremento en la capacidad de adaptación a, y uso de, tecnologías	• Mejores condiciones de salud y expectativas de vida • Mayor calidad de vida para hijos • Mejores decisiones de consumo • Estatus personal más alto • Mayor cantidad de hobbies y actividades de tiempo libre

Fuente: Bloom, Hartley y Rosovsky (2006), sobre la base de The Institute for Higher Education Policy, "Reaping the Benefits: Defining the Public and Private Value of Going to College", 1998.

Como resultado de estos debates ha ido emergiendo sin embargo un cierto consenso en cuanto a la orientación que deberían tener las políticas de financiamiento de la educación superior. En efecto, se sostiene que la teoría económica contemporánea --junto con presentar clara evidencia sobre el retorno privado que genera para los graduados la educación superior-- ofrece también sólidos argumentos sobre los beneficios que ella produce para la sociedad

en su conjunto, en términos de crecimiento económico, cohesión social, transmisión de valores y desarrollo del conocimiento como un fin en su propio mérito. Estos argumentos serían parte del paisaje intelectual en el cual nos desenvolvemos. De esta doble constatación se concluye que las políticas deberían buscar un balance entre mercado y estado. A este último correspondería actuar como un financista parcial de la educación superior, en no menor medida por los beneficios externos que genera; como proveedor de préstamos para los estudiantes de manera que puedan cubrir el costo de los aranceles de sus estudios, y como promotor del acceso a través de becas y otros medios en favor de aquellos alumnos que no están en condiciones de pagar. Por el lado de la oferta le correspondería al estado, adicionalmente, actuar como regulador del mercado, encargándose de velar porque existan mecanismos de aseguramiento de la calidad, y como proveedor de incentivos en función de objetivos y prioridades para el desarrollo del sistema nacional de educación superior (Barr, 2004:268-269).

1.3.2. *Financiamiento de los estudiantes*

El vínculo entre inversión en capital humano (casillero 4) y financiamiento de los estudiantes (casillero 5) fluye lógicamente del análisis de costos y beneficios que para los individuos y la sociedad representa la educación superior. En efecto, dentro de la teoría del capital humano es en función de los beneficios individuales (retorno privado) que se justifica el cobro de aranceles, mientras que el subsidio a la tasa de interés de los créditos estudiantiles puede justificarse en función de los beneficios sociales de la educación terciaria. El debate de estos temas se sitúa, a su vez, dentro del contexto más general de discusión sobre esquemas de financiamiento compartido (público – privado) de la educación superior (Johnstone, 2006, 2005).

Desde hace ya una década por lo menos estos esquemas son impulsados por las políticas gubernamentales en diferentes regiones del mundo, básicamente por tres razones. Primero, la necesidad que tienen los sistemas nacionales de contar con recursos adicionales a aquellos provistos por los gobiernos para financiar el explosivo aumento de la matrícula causado por una mayor demanda de los egresados de la enseñanza secundaria y de otros grupos que aspiran a cursar estudios superiores en algún momento de su vida. Segundo, la necesidad que enfrentan las instituciones de ampliar su base de financiamiento, debido a esa presión de demanda y el continuo incremento del costo de los servicios que ofrecen. Tercero, por la dificultad en que se encuentran los gobiernos para aumentar los ingresos tributarios destinados a la educación terciaria, ya bien porque se ven impedidos de incrementar la carga tributaria o debido a la mayor competencia por los recursos fiscales proveniente de otros sectores con necesidades más apremiantes. Es a la luz de estos tres factores, señala Johnstone (2006: 6),

[...] que surgen no sólo los esquemas de costos compartidos [...] sino también las actividades empresariales de las instituciones, tales como la venta de servicios académicos, la vigorosa prosecución de donaciones y contratos, y la recolección de fondos entre graduados, corporaciones y amigos. A su turno, el cobro de aranceles y de otras tasas a los alumnos y sus familias tiene también el potencial de expandir recursos públicos cada vez más escasos.

Hay diversos dispositivos que se emplean para promover esquemas de financiamiento compartido, los cuales producen también grados variables de resistencia (Johnstone 2006:206). Entre ellos, el cobro directo (*up front*) de aranceles en las instituciones estatales es por lejos el que crea mayor controversia, aunque es una modalidad que se halla presente en diversos países (OECD, 2007c: 232-250), por ejemplo en África del Sur, Australia, Austria, Chile, China, Estados Unidos, Letonia, Mongolia, Mozambique, Países Bajos, Reino Unido, República de Corea y Vietnam.

En un contexto de puro mercado, donde el cobro de aranceles se convierte en regla general del sistema, tanto en el sector de instituciones públicas como en el sector de instituciones privadas, se plantea con especial intensidad la cuestión de la igualdad de oportunidades. En efecto, bajo las condiciones descritas sólo los postulantes con ingresos propios o familiares suficientes podrían acceder a la educación terciaria. Los demás, particularmente los jóvenes talentosos provenientes de familias de escasos recursos, quedarían excluidos a menos de poder obtener con facilidad un crédito en el mercado financiero. Sin embargo hay fallas en este último mercado que limitan severamente el acceso al crédito para financiar inversiones en capital humano.

Los alumnos que ingresan a la universidad no conocen plenamente ni sus propias capacidades ni, en la mayoría de los casos, sus intereses vocacionales más permanentes, debiendo elegir una carrera bajo condiciones de riesgo e incertidumbre que frecuentemente los llevan luego a abandonar la carrera inicialmente elegida. Ni los estudiantes, ni las instituciones, ni los bancos pueden anticipar las evoluciones del mercado de trabajo y, por ende, conocer el retorno que obtendrán en el futuro las inversiones actuales en capital humano. Tampoco conocen los estudiantes --particularmente aquellos que provienen de entornos pobres en información específica-- cuál podría ser el nivel de sus futuros ingresos en las carreras ocupacionales elegidas. Estas incertidumbres generan condiciones de riesgo que se ven agravadas por el hecho de que el estudiante, en el caso de haber hecho una mala opción, luego no estará en condiciones de vender en el mercado, en condiciones ventajosas, su inversión inicial en capital humano para refinanciar un cambio de carrera y/o atender al pago del crédito obtenido.²²

La solución para estas fallas de mercado sólo pueden ser provistas por una intervención del gobierno, ya sea bajo la forma de esquemas de becas y créditos directamente subsidiados por el tesoro público o a través de esquemas que compensan a la banca privada, mediante garantías adecuadas, por los riesgos envueltos.²³ Chile ofrece el caso de un sistema donde se ha ensayado con diversas políticas de apoyo a los estudiantes, como se verá más adelante en las Partes segunda y tercera de este estudio.

1.3.3. *Financiamiento de las instituciones*

Los gobiernos están ante la necesidad de financiar, adicionalmente, a las instituciones de educación superior (casillero 6). En su momento vimos que el análisis de este tópico se origina con Adam Smith; en la actualidad, sin embargo, se ha vuelto incomparablemente más complejo, aunque según los historiadores, “un elemento constante a lo largo de la historia de las universidades, y ciertamente en la Edad Media y en los tiempos modernos, es la falta de recursos” (Ridder-Simoens, 1992: 183).

En cuanto a los medios empleados para el financiamiento de las instituciones de educación terciaria, ya se han adelantado algunos elementos al revisar los argumentos que favorecen la adopción de esquemas de financiamiento compartido, público-privado, en este sector. Según señala la OECD (2006: 212),

[...] compartir costos entre los participantes en el sistema educacional y la sociedad en su conjunto es un asunto que se discute en muchos países miembros de la Organización. Esta cuestión es especialmente relevante para la educación pre-primaria y terciaria, en las cuales el financiamiento exclusiva o casi exclusivamente público es menos común.

Fuera del área OECD, particularmente en los países en desarrollo, esta discusión adquiere mayor intensidad todavía, como consecuencia de la alta proporción de alumnos que estudia en instituciones privadas y del peso relativo que alcanzan las fuentes privadas en el gasto total en educación superior (ver más adelante Sección 3.5.1.).

Por lo pronto, se discute la justificación para otorgar subsidios a las instituciones, visto que las personas con mayor nivel educacional obtienen un significativo retorno a su inversión en capital humano. Entonces, ¿qué papel cabe jugar al estado y por qué razones? Los argumentos de orden general --referidos al carácter de bien público (beneficios sociales) de la educación superior (casillero 4) y a imperfecciones de mercado (cfr. Sección anterior)-- ya fueron enunciados. Cabe ahora precisarlos.

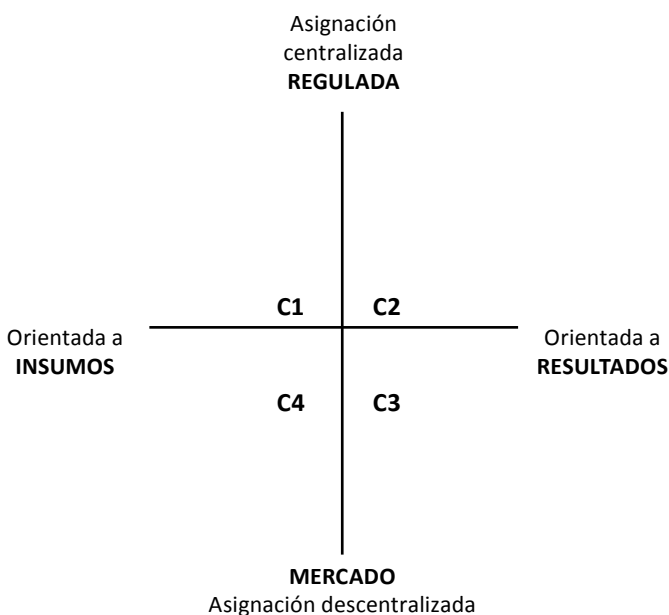
Dicho brevemente, se sostiene que corresponde al estado intervenir mediante subsidios públicos, primero, por los efectos de derrame (*spill over effects*) del capital humano (Gemmell, 1998; Baicker, 2001; Dowrick, 2002); segundo, por las restricciones y fallas del mercado de capitales que limitan la posibilidad de los estudiantes para obtener créditos con el fin de financiar sus estudios; tercero, por las asimetrías de información que presenta el mercado de la educación superior (Dill, 2003; Clarke, 1998; Abbott, 2005) y, cuarto, por razones de equidad y distribución del ingreso, dado que al aumentar la provisión de graduados debería producirse gradualmente también una reducción de sus salarios promedio, al mismo tiempo que aumenta el ingreso de las personas con menor calificación debido a su mayor escasez relativa en el mercado laboral (Branko, 2002).²⁴

En cuanto a las modalidades que pueden utilizarse para canalizar el financiamiento público en la educación superior, se distinguen básicamente dos: el financiamiento de la demanda (estudiantes) y el de la oferta (instituciones). En el caso de esta última modalidad el financiamiento puede orientarse hacia los insumos o los productos (Kaiser, Vossensteyn y Koelman, 2002; Orr, 2005; Kalpazidou Schmidt, Langberg y Agaard, 2006). El tipo de financiamiento orientado a los insumos es el método habitual de asignar el subsidio a las universidades. Comúnmente utiliza como criterio de cálculo para la distribución de recursos entre instituciones su matrícula (número de alumnos) o la dotación académica (personal docente y de investigación), además del costo de mantención y reposición de la infraestructura física y del equipamiento para la enseñanza y la investigación. Los recursos asignados por esta vía tienden a un alto grado de inercia, variando sólo en función del aumento de alumnos, por negociaciones en el margen entre las universidades y el gobierno o por efecto del ciclo económico y sus repercusiones en el comportamiento de los ingresos fiscales y su asignación entre diferentes sectores.

El financiamiento orientado hacia resultados (productos) adopta variadas formas, según los objetivos perseguidos por los gobiernos y los criterios empleados para la asignación del subsidio (Salmi y Hauptman, 2006). Puede utilizar fórmulas basadas en el número de graduados de carreras de diferente costo, número de graduados en tiempo oportuno, número de alumnos que rinden o aprueban exámenes, créditos de aprendizaje acumulados por los estudiantes, etc.; canalizar los recursos a través de contratos de desempeño, donde se fijan objetivos y metas que la institución se compromete a cumplir en determinados plazos; o vincularse a la satisfacción por parte de las instituciones de condiciones de desempeño, tales como obtener la acreditación de sus programas, demostrar efectividad en la inserción laboral de sus graduados, etc.

Tomando en consideración estas diferentes opciones, diversos autores buscan clasificar las modalidades de asignación de recursos públicos a las universidades, considerando por un lado el destino del subsidio (insumos o resultados) y, del otro, el procedimiento empleado para su asignación (centralmente regulado o descentralizado) (Jongbloed, 2007, 2004a; Salerno, 2006, Vossensteyn, 2004), tal como se representa en la Figura 1.2.

Figura 1.2.: Modalidades del financiamiento público en la educación superior



El financiamiento organizado bajo los parámetros del primer cuadrante (C1), orientado a los insumos y regulado centralmente, representa la forma tradicional de financiar a las instituciones y se halla vigente en la mayoría de los países de América Latina (García Guadilla, 2005). Suele denominarse de presupuesto histórico-negociado y se materializa ya bien por la vía de aportes directos, en bloque, a las instituciones o mediante el financiamiento de líneas presupuestarias que habitualmente cubren gastos de personal, equipamiento, mantención y reposición de la infraestructura y, en ocasiones, gastos de inversión. Se sostiene que

crea un contexto poco estimulante para las instituciones pues no ofrece incentivos para el incremento de la productividad académica, el mejoramiento de la calidad y la innovación (Brunner, 1996, 1993).

El segundo cuadrante (C2) comprende aquellas modalidades de financiamiento donde los recursos fiscales se canalizan en función del desempeño de las instituciones, pudiendo para tal efecto utilizar una o más de las fórmulas indicadas más arriba. Bajo estas condiciones se favorecería un ambiente más competitivo, con incentivos para elevar la productividad académica y la eficiencia interna de las instituciones (Jongbloed, 2001; Green y Iacobucci, 2004; Modell, 2003).

En el tercer cuadrante (C3) los recursos públicos se asignan descentralizada y competitivamente entre las instituciones en función de sus resultados, tales como número y calidad de graduados, número e impacto de publicaciones científicas internacionalmente registradas u objetivos de servicio a la comunidad alcanzados. También puede adoptar la forma de contratos de desempeño, donde el gobierno nacional conviene metas específicas con las instituciones e indicadores para verificar su cumplimiento. En todos estos casos se busca crear un entorno que obligue a las universidades a financiar sus insumos ya bien en función de su eficiencia interna y/o mediante el cumplimiento convenido de metas (García de Fanelli, 2006).

Por último, el cuadrante inferior izquierdo (C4) se refiere al financiamiento de las instituciones a través de recursos asignados a la demanda; esto es, a los clientes o usuarios de los servicios provistos. En esta sección caben los esquemas de vouchers, becas y créditos subsidiados que reciben los estudiantes (Epple, Romano y Sieg, 2006; Fox, 2006; Cheung, 2004).²⁵ El argumento clásico en favor de esta última modalidad sostiene que solo bajo estas condiciones puede crearse propiamente un mercado para la educación terciaria donde las instituciones están forzadas a competir por alumnos ofreciendo una relación precio/calidad que les permita sostener o mejorar su posición en el mercado y los estudiantes eligen instituciones en función de sus preferencias y expectativas de ingreso futuro.

Una aproximación desde el ángulo de las políticas públicas hacia estos asuntos muestra un progresivo desplazamiento de las políticas desde el cuadrante superior izquierdo (C1) hacia los demás cuadrantes; desplazamiento que frecuentemente va acompañado en los países en desarrollo por el traslado del costo de la educación a los estudiantes y sus familias a través de la provisión del servicio por parte de instituciones privadas independientes, o sea, que no reciben subsidio y deben financiarse exclusivamente mediante el cobro de aranceles.²⁶

En el área de la OECD, en tanto, particularmente en los sistemas europeo-occidentales, pueden constatarse desplazamientos similares, provocados por la utilización de instrumentos propios de los cuadrantes C2, C3 y C4. Según señala un estudio de la OECD (2004a), estos cambios se hayan motivados por una combinación de factores: un rápido crecimiento del volumen de actividades de las instituciones (número de estudiantes y labores de investigación) y de su complejidad; el hecho de que el financiamiento público basal (*core funding*) no ha estado creciendo al mismo ritmo en que lo hacen las actividades de las instituciones; en particular, la disminución de la inversión en infraestructura institucional, que amenazaría con situarse por debajo del nivel de sustentabilidad; la ampliación y creciente complejidad de las agendas

públicas a las cuales deben hacer frente las instituciones, y el hecho de que éstas se hallan expuestas a presiones de mercado cada vez más intensas que las obliga a diferenciarse para tener éxito en un entorno más competitivo. Todo esto, concluye, ha llevado a la adopción de políticas que buscan

[...] ensanchar la base de financiamiento de las instituciones, crear lazos de colaboración entre ellas y ganancias de eficiencia, estimular una mayor capacidad de respuesta comercial y de mercado, y obtener una mayor contribución financiera por parte de los estudiantes (OECD, 2004a:12).

En función de estos objetivos los gobiernos han echado mano a modalidades de financiamiento y a instrumentos que se alejan del cuadrante más tradicional (C1) y comienzan a emplear aquellos que favorecen el desarrollo de iniciativas limitadas y de corto alcance, o requieren de las instituciones fondos de contraparte o las comprometen a generar productos determinados. Asimismo, utilizan instrumentos que crean incentivos para mejorar la eficiencia y la productividad de las actividades académicas, licitan fondos entre las universidades y usan modalidades basadas en indicadores de desempeño o en acuerdos contractuales.

De este modo las instituciones se ven estimuladas a diversificar sus fuentes de ingreso, deben cobrar aranceles para recuperar costos, suscribir contratos que generen recursos para la institución, vender servicios, adoptar estrategias para preservar o mejorar su posición en ambientes más competitivos y, en general, preocuparse por incrementar sus niveles de eficiencia interna y la pertinencia de sus relaciones con el medio externo. Además las instituciones se ven compelidas a reorganizar sus estructuras de gobierno y gestión para aumentar su capacidad de respuesta (Strehl, Reisinger y Kalatschan, 2006), como se verá más adelante (casillero 14).

En suma, puede concluirse que una de las principales avenidas por donde transcurren los procesos de mercadización es provista por las nuevas políticas y prácticas del financiamiento de la educación superior; ya bien trasladando una parte del costo hacia los estudiantes bajo la forma de aranceles y créditos o bien mediante la utilización de mecanismos de tipo mercado para subsidiar a las instituciones.

1.4. Análisis del mercado global

Los procesos recién descritos se ven estimulados adicionalmente por un emergente mercado global de servicios de educación superior, a cuyo análisis contribuyen las líneas identificadas con los casilleros (7, 8 y 9) del Diagrama base.

1.4.1. Globalización de la educación superior

Hasta hace pocos años, el análisis de los mercados universitarios se circunscribía dentro de las fronteras de los sistemas nacionales (Gorntizka, 2006: 6-7). Por el contrario, últimamente dichos análisis expanden su foco para incluir ahora también al mercado global de la educación superior. Según se desprende de la literatura especializada los fenómenos de la globalización afectan de muy variadas maneras a la educación en general (Carnoy, 2006,

2005, 1999; Brunner, 2000) y, en particular, a la educación superior (Marginson y Van der Wende, 2006; Enders y Fulton, 2002; Kwiek, 2003, 2002, 2000). De hecho, se ha llegado a sugerir que los cambios actuales de la educación superior se hallarían todos ellos directa o indirectamente relacionados con los fenómenos de la globalización (Kwiek, 2003; Douglass, 2005), planteamiento que corre el riesgo de extender las implicaciones de la globalización hasta tal punto que este concepto pierde foco y especificidad. Como sea, se halla fuera de discusión el hecho de que la globalización genera cambios importantes en el paisaje mundial de la educación superior (UNESCO, 2004).

Los mercados locales se conectan entre sí a través de crecientes flujos de movilidad internacional de estudiantes (OECD, 2008: cap. 19; ACE, 2006). Aumenta el intercambio y la interacción entre académicos e investigadores de diferentes partes del mundo a través de redes globales cada vez más flexibles e imbricadas (Altbach, 2006, 2000).²⁷ Se internacionalizan las prácticas académicas a nivel institucional (Knight, 2003). Los programas de pre y posgrado buscan convergencias conducentes hacia una relativa estandarización curricular²⁸, el establecimiento de sistemas de créditos de aprendizaje fácilmente comparables (European University Association, 2002) y el reconocimiento mutuo de diplomas educacionales (OECD, 2001; Van Damme, 2001; Nicolaidis y Schmidt, 2007). La colaboración entre universidades y empresas transnacionales comienza a ser analizada como expresión de un emergente capitalismo académico a nivel global (ver más adelante casillero 10). También los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad adoptan estándares comunes y crean redes internacionales para unificar criterios y favorecer la movilidad internacional de estudiantes y el reconocimiento de diplomas. Por último, surgen bloques regionales, como el espacio europeo²⁹ y el espacio iberoamericano de educación superior (Brunner, 2007).

Como un derivado de estos movimientos se difunden por primera vez rankings mundiales de universidades³⁰ y, con ellos, se crea una nueva imagen de la geopolítica internacional del conocimiento (Marginson y Van der Wende, 2006). Adicionalmente, las propias instituciones se proyectan fuera de sus fronteras nacionales a través de Internet, sedes y filiales de ultramar y el franquiciamiento de proveedores locales, cuando no directamente mediante el comercio de servicios transnacionales de educación superior (casillero 9), al mismo tiempo que deben hacer frente, en su ámbito nacional, a la competencia de nuevos proveedores (casillero 8).

A la luz de estos fenómenos, diversos autores se preguntan si acaso estamos frente a un cambio de marea en la conformación de la escena mundial de la educación superior. Hace ya más de una década, Peter Drucker declaró que las universidades eran una especie en extinción: “Las universidades”, escribió en una frase mil veces citada, “no sobrevivirán. El futuro está fuera del campus tradicional, fuera de la tradicional sala de clases. La educación a distancia se acerca rápidamente” (Drucker, 1997). Efectivamente, según algunos autores el tiempo de los sistemas nacionales de educación superior --que como tales emergen a lo largo de los siglos XVII y XVIII-- estaría llegado a su fin. Según señala Kwiek (2003:14),

Estamos en un período de la historia en el cual la tradicional universidad moderna -- inspirada filosóficamente, orientada hacia el estado-nación y soportada por un estado de bienestar-- [...] ya no es aceptada de manera ciega y sin cuestionamientos ni cultural, ni social, ni económicamente.

Otros autores, en cambio, adoptan una postura matizada y no comparten la misma apreciación sobre la profundidad y el alcance que tendrían los fenómenos de la globalización en el ámbito de la educación superior. Se ocupan por tanto, más bien, de indagar sobre las resistencias, adaptaciones y negociaciones que las instituciones ofrecen al nivel local y de mostrar como diversos tipos de instituciones podrían verse afectadas por las fuerzas de la globalización; en particular, las instituciones públicas de investigación (*research universities*) (Slaughter y Rhoades, 2004; Bok, 2003; Douglas, 2005; Calhoun, 2002).³¹ En efecto, se sostiene que estas últimas se hallarían sujetas a un conjunto de nuevas circunstancias con las cuales difícilmente pueden lidiar: un creciente desbalance entre recursos disponibles y demandas de mercado; mayor presión competitiva por parte de los nuevos proveedores nacionales e internacionales; el surgimiento de una cultura de clientes entre los estudiantes difícilmente compatible con la cultura y los valores de servicio público de las universidades tradicionales; el acento puesto en la flexibilidad y la innovación que chocaría con las rigideces del modelo burocrático y su énfasis en la permanencia y estabilidad de las viejas estructuras universitarias; el comercialismo que invade a la educación superior y obliga a las universidades de investigación a convertirse en empresas de conocimiento, el conservadurismo de los académicos de estas universidades que se resiste tanto a proteger el propio nicho amenazado como a ampliar y diferenciar los servicios ofrecidos.³²

Por lo mismo, el análisis de este emergente mercado global tiende a centrarse ahora en sus efectos sobre las estructuras de los sistemas nacionales y la geopolítica internacional del conocimiento. Por ejemplo, Marginson (2004, 2004a,b,c) y Marginson y Rhoades (2002) desarrollan lo que el primero de estos autores llama una heurística glonocal de la educación superior, bajo el supuesto de que en cada uno de los tres niveles que dan origen a este término --global, nacional y local-- las fuerzas de la globalización interactúan, se cruzan y generan diversos efectos no lineales, a veces contradictorios, siempre en movimiento en cada uno de ellos, dando lugar a complejos procesos de retroalimentación, reforzamiento a veces y anulación o compensación en otros casos. La aplicación de esta heurística --que seguramente es el esfuerzo más serio por conceptualizar las dinámicas de la globalización en el ámbito de la educación superior-- lleva a Marginson (2004b: 218) a concluir que, al igual como ocurre con los mercados locales, también el mercado global se estructura como una jerarquía segmentada. Este tendría tres rasgos fundamentales:

Primero, en él existen las mismas desigualdades y elementos de dominación / subordinación que caracterizan a la relación entre la educación superior de los países desarrollados y en desarrollo. Segundo, en él se manifiesta el poder económico, tecnológico, cultural y de conocimiento del idioma inglés, especialmente en el entorno globalizado. Y, tercero, en él se hace presente el notable poder hegemónico de los Estados Unidos, el cual corre en paralelo con su incontrarrestable predominio en los sectores de las nuevas tecnologías de información y comunicación, en las industrias del cine, la televisión y la entretención, y en la esfera militar.

El análisis del mercado global propiamente, lleva enseguida a este autor a identificar cinco segmentos principales. Un primer segmento compuesto por las universidades de elite de los Estados Unidos y Gran Bretaña, cuyo prestigio descansa en la investigación, en su rol como escuelas mundiales de posgrado y en el reconocimiento de su marca. El segmento dos corresponde a las universidades de investigación nacionales con capacidad de exportación,

conformado por la mayoría de las instituciones de este tipo de Gran Bretaña, Canadá, Australia, Europa continental y Japón. Son de elite en su propio país pero de un peso solo relativo a nivel global. Muchas de ellas manejarían su oferta de posgrado como un negocio. El segmento tres se conforma con las universidades docentes de exportación que operan comercialmente a nivel internacional ofreciendo una educación de menor costo y calidad. En el segmento cuatro se encontrarían las universidades de investigación que operan sólo dentro del propio contexto nacional, con apenas alguna actividad transfronteriza. Finalmente, el último segmento se hallarían compuesto por el mayor número de instituciones a nivel mundial; es decir, las universidades nacionales y locales menores, confinadas a la competencia intrafronteriza, sin un rol fuera de este espacio (Marginson, 2005).

En esta misma línea, Altbach (2006: cap. 8, 2002) argumenta que la educación superior globalizada es un mundo altamente desigual, de centros y periferias; aquellos localizados en el norte, éstas en el sur. Arriba, en un primer anillo, se hallarían situadas las universidades de investigación de los Estados Unidos, un pequeño porcentaje (que estima en 3%) del total de instituciones de educación superior de dicho país, pero que reciben un 80% de los fondos federales para investigación. Las universidades de clase mundial de los principales países europeos y de Japón ocuparían su lugar también en este primer anillo. Luego, como en una cascada de anillos, a variables distancias unos de otros, se irían ordenando estratificadamente los sistemas nacionales de los países desarrollados y, más abajo, aquellos de los países en vías de desarrollo, cada uno de los cuales, dentro de sí, tiene esta misma estructura centro / periferia que va reproduciéndose ahora a nivel global. Además, según señala este autor en otra parte, últimamente se habría vuelto más difícil acceder al estatus de institución de clase mundial; la razón: las barreras de entrada al primer anillo habrían aumentado. Esto se produciría por el enorme costo que entraña en la actualidad consolidar una institución de este tipo; es decir, una universidad de investigación con capacidad de trabajar en la frontera del conocimiento en muchas y diversas áreas de especialización (Altbach, 2004a; Salmi, 2007).

1.4.2. Nuevos proveedores

Otra ramificación de los estudios sobre el mercado global de la educación superior muestra la emergencia de instituciones que, bajo el ambiguo nombre de nuevos proveedores, parecen proliferar en el nuevo escenario de la educación superior (Middlehurst y Woodfield, 2004; Rodríguez (s/f). En su mayoría, aunque no exclusivamente, estos nuevos proveedores son entidades privadas, con fines de lucro, que operan en mercados locales, nacionales, regionales o en el mercado global, siendo una de sus características distintivas el que se desarrollan fuera de la tradición e ideología del servicio público universitario sirviendo, más bien, propósitos explícita o implícitamente comerciales. Dentro de esta categoría cabe sin embargo una gran diversidad de proveedores. En primer lugar, universidades corporativas, muchas de ellas nacidas como *spin-offs* de empresas multinacionales que entrenan a su personal alrededor del mundo y ofrecen, además, programas de formación a lo largo de la vida (Verger, 2008: 20-23; Hirayama, Sho, Matsuzaka y Kishida, 2004; Waks, 2002; Prince y Stewart, 2002; Hearn, 2001). Vecinas a las anteriores, pero en una categoría distinta, están las universidades administradas por corporaciones educacionales, como las pertenecientes a Laureate Education Inc.³³ o el Apollo Group, Inc.³⁴ También las universidades virtuales forman parte de este universo, ya bien ofreciendo programas universitarios convencionales

--de pre y posgrado-- haciendo uso del Internet o bien proveyendo nuevos servicios educacionales mediante una combinación de tecnologías de información y comunicación (Guri-Rosenblit, 2003; Brint, Paxton-Jorgenson y Vega, 2003). En esta misma categoría se sitúan los programas y servicios ofrecidos a distancia por universidades tradicionales, ya sea por su propia cuenta o mediante alianzas empresariales y de carácter comercial (Eckel, Green y Affolter-Caine, 2004). Asimismo otras actividades con fines comerciales nacidas de las universidades tradicionales podrían considerarse dentro de la clasificación de nuevos proveedores. También las universidades privadas constituidas explícitamente con fines de lucro, o que operan implícitamente como tales, deberían ser clasificadas aquí en la medida que se orienten hacia el mercado y busquen generar un flujo continuo de ingresos para sus propietarios (Kinser y Levy, 2005).

En suma, no existe por el momento un cuadro comprensivo de los nuevos proveedores y su clasificación, para ser completa, necesitaría considerar un conjunto variado de factores, tales como la naturaleza de los servicios que ofrecen, el nivel de sus programas educacionales, su localización y mercados, las modalidades de provisión que emplean, su tamaño, formas de propiedad y gestión, estatus de acreditación de que gozan, tipos de diplomas que otorgan, alianzas que establecen y redes en que participan (Kinser y Levy, 2006: cap. 7).

1.4.3. Comercio transfronterizo de servicios de educación superior

La concepción de la educación superior como un servicio globalmente transable ha dado origen, a su turno, a la noción de una industria de la educación superior, que comienza a ser tratada como tal a nivel internacional, particularmente en el marco de las negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS según su sigla inglesa) de la Organización Mundial de Comercio. Este nuevo desarrollo (casillero 9) refleja cabalmente la profundidad y el alcance que ha adquirido la imbricación de la educación superior con el comercio entre las naciones (Knight, 2006), al lado de otros servicios, por ejemplo, financieros, de transporte marítimo y aéreo y de telecomunicaciones.

La UNESCO y la OECD (2005), en un documento elaborado conjuntamente, definen la educación superior transfronteriza como aquella que tiene lugar en situaciones donde

[...] un profesor, estudiante, programa, institución/proveedor o material didáctico cruza las fronteras jurisdiccionales de una nación. Puede incluir a la educación superior suministrada por proveedores públicos o privados y con o sin fines de lucro. Abarca una amplio espectro de modalidades en un continuo que corre entre la educación presencial (desde estudiantes que viajan al exterior hasta la localización de un campus nacional en el extranjero) y la educación a distancia (que puede emplear una variedad de tecnologías incluyendo e-learning).

Desde el punto de vista del comercio internacional, el GATS distingue cuatro modelos básicos de provisión o suministro de servicios a través de los cuales estos pueden ser comercializados. Como se aprecia en el siguiente Cuadro sinóptico 1.4., la aplicación de estos modelos a la educación superior da lugar a un complejo entramado de suministro de servicios transnacionales, cada uno de los cuales tiene desde ya definidas expresiones en el mercado global de la educación superior.

Cuadro sinóptico 1.5.: Suministro transnacional de servicios de educación superior

Modo de suministro de acuerdo con el GATS	Definición GATS	Ejemplos en educación
<i>Modo 1</i> Suministro transfronterizo	Provisión del servicio desde el territorio de un país miembro al territorio de otro. El servicio viaja, pero tanto el proveedor como el consumidor permanecen en su lugar de origen.	• Educación a distancia, e-learning • Instituciones de educación superior virtual • Software educacional • Entrenamiento corporativo provisto a través del uso de TIC
<i>Modo 2</i> Consumo en el exterior	Suministro del servicio en el territorio de un país miembro a un consumidor de otro país. Viaja el consumidor.	• Estudiante viaja a un país distinto del suyo para seguir un curso y obtener un diploma
<i>Modo 3</i> Presencia comercial	Suministro del servicio por un proveedor de un país miembro mediante su presencia comercial en el territorio de otro miembro. Equivale a la inversión extranjera directa.	• Campus satélite • Franquicia • Adquisición o fusión con institución local
<i>Modo 4</i> Movimiento de personas naturales	Suministro del servicio por una persona de un país miembro a través de su presencia personal en el territorio de otro miembro. Comparable a la emigración o viaje de negocio del proveedor.	• Profesores e investigadores visitantes que trabajan en el exterior sobre una base temporal • Sabáticos en el exterior • Consultorías

Fuente: Sobre la base de Knight (2006) y Vlk (2006).

El GATS busca liberalizar el comercio transnacional de servicios de la educación superior, invitando a los países a remover las barreras que lo limitan o impiden. A su turno, las universidades han respondido con cautela ante esta posibilidad, como se manifiesta en la *Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services*,³⁵ suscrita por la Asociación de Universidades y Colleges del Canadá, el American Council on Education, la Asociación Europea de Universidades, y el Council for Higher Education Accreditation (CHEA), en septiembre de 2001. Se declara ahí que la educación superior existe para servir el interés público y no puede ser tratada como una mercancía; que dado el mandato público de las universidades, las autoridades nacionales tienen la obligación de mantener la regulación de la educación superior en los cuerpos nacionales competentes;

que la exportación de educación debe complementar y no debilitar el esfuerzo de los países en desarrollo destinados a crear sus propios sistemas nacionales de educación superior; que la educación superior debe operar bajo reglas que aseguren su calidad y relevancia, y que ella difiere significativamente de otros servicios. Todo esto lleva a los firmantes a proclamar que si bien favorecen remover los obstáculos para la internacionalización de la educación superior, tal liberalización debe impulsarse a través de convenciones y acuerdos al margen del régimen comercial.³⁶

Como se verá más adelante, los debates en torno a estos asuntos constituyen adicionalmente una importante variable dentro de la línea de análisis de los escenarios prospectivos de la educación superior (casillero 16).

NOTAS

1 Cfr. "A survey of higher education", *The Economist*, September 10, 2005.

2 Para un análisis más exhaustivo de este punto, ver Aghion et al. (2007).

3 Traducimos de esta forma el neologismo inglés marketization que, en el contexto de la literatura aquí analizada, significa poner algo en el mercado o someterlo a las fuerzas del mercado. Otros autores, en cambio, prefieren usar el término "mercantilización" (Verger, 2008).

4 Ver "Sharing Quality Higher Education Across Borders: A Statement on Behalf of Higher Education Institutions Worldwide. Disponible en: http://www.unesco.org/iau/p_statements/index.html

5 Los países son: África del Sur, Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Corea, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, India, Indonesia, Irán, Israel, Italia, Japón, Kenia, México, Nigeria, Polonia, Reino Unido, Rusia, Turquía. Ver J. J.F. Forest and P. G. Altbach (Eds.), op.cit., Vol. 2.

6 Citados, respectivamente, en Rüegg (1992: 10 y 11).

7 Citado en Le Goff (1986:97).

8 Ver Williams (1987), Hüfner (1992: 1797–1810), Davis (1992: 871-877), Marginson (1993: 32 y ss.), Raines y Leathers (2003), Teixeira (2006).

9 En el mismo sentido ver Becker (1975) y su visión retrospectiva en Becker (1992).

10 Lo que sigue está referido a Smith (1976, Book V, Part III, Article II, pp. 282-309).

11 Según muestra un cuidadoso estudio histórico, el patrimonio de las universidades durante el siglo XVII contaba con dos componentes: las propiedades bajo su completo control, de las que podían disponer libremente, y las propiedades que tenían en usufructo, como las prebendas eclesiásticas por ejemplo. El patrimonio original (*original endowment*) era la parte más importante, constituida por la propiedad real y los bienes entregados por el fundador. La propiedad real comprendía tierras, mansiones señoriales, rectorías, tiendas, propiedades urbanas, etc. Los benefactores de una universidad solían hacer, adicionalmente, donaciones en dinero, rentas y otros ingresos externos. Podían servir, por ejemplo, para equipar a la institución y mantener sus edificios. En lo demás, los

ingresos de las universidades se componían de aranceles de matrículas y tasas de graduación, multas y donaciones menores con fines específicos. Asimismo, un número importante de universidades poseía colecciones de objetos valiosos como joyas, tapicería y objetos ornamentales, producto también de donaciones. Ver Ridder-Simoens (2003: cap. 4, especialmente pp. 185-186).

12 Antecedentes complementarios sobre Smith y la educación superior pueden encontrarse en Neave (2005) y Belfield (2001).

13 Esta y las siguientes referencias a J.S. Mill en el texto son tomadas de Raines y Leathers (2003: cap. 4) salvo que se indique otra fuente.

14 Ver asimismo Berkowitz (2007).

15 Sobre asimetrías de información en los mercados de educación superior véase Abbott (2005), Massy (2004), Ryan (2002), CHEPS (2001), Winston (1999).

16 Para un análisis contemporáneo del rol que juegan los endowments universitarios ver Hansmann (1990).

17 Para una visión ampliada véase además Veblen (1899: Ch.14). Análisis más extensos de la contribución de Veblen a los asuntos que aquí interesan se encuentran Raines y Leathers (2003: cap. 5), Gagnon (2007) y Martins (2004).

18 Véase por ejemplo la contraposición de argumentos entre Institute for Higher Education Policy (2005) por un lado y, por el otro, Leef (2005).

19 Ambos citados en Woodhall (1992:891). Una posición similar adopta la OECD en sus análisis y recomendaciones de políticas de educación superior. De hecho, el cálculo de tasas de retorno a la educación superior es ahora un componente permanente en los informes anuales sobre el estado de la educación en los países miembros. Por el lado de las recomendaciones de política, el siguiente párrafo ofrece una apretada síntesis: "Raising user fees need not always create a conflict between efficiency and equity objectives, the tertiary education sector being a core example. With the rate of admission to tertiary education being highly correlated with family socio-economic background in most countries, low tuition fees (often combined with generous student support programmes) tend to benefit well-off families most. Thus, increased user fees should have only muted distributional effects. Where private returns to tertiary education are high, increased user fees would improve incentives to complete studies in a more expeditious manner but should not result in a significant decline in the overall participation in higher education. Capital market imperfections, and in particular the difficulty for students from low-income families to obtain a loan from commercial banks, may, however, warrant some public intervention, such as loan and fee regimes with elements of means-testing". (OECD, 2003:174).

20 Citado en Woodhall (1992: 891).

21 Ver asimismo Institute for Higher Education Policy (2005).

22 Para una discusión exhaustiva de los argumentos económicos envueltos ver Andolfatto y Gervais (2006); Chapman (2005). Asimismo ver Dearden, Fitzsimons, Goodman y Kaplan (2005); Chapman y Greenaway (2003); Dynarski (2003); Vossensteyn (2000).

23 Para un análisis de los esquemas de crédito estudiantil en perspectiva internacional comparada ver Salmi (2000). Una introducción al enfoque de políticas de crédito estudiantil se encuentra en Council of Ministers (2004).

24 Ver argumentos en contrario en Gradstein (2003).

25 Ver además la bibliografía que acompaña al casillero 5.

26 Sobre este último aspecto se vuelve más adelante, con ocasión del estudio de los casilleros 13, 14 y 15.

27 Para una visión crítica de estos fenómenos véase Rhoades y Slaughter(2004).

28 Véase “Reports on Trends and Learning Structures in European Higher Education”, disponibles en: http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Bologna/Reports/index.htm#Trends.

29 Ver sitio de la European Commission, “Higher Education in Europe”. Disponible en: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/higher/higher_en.html. Asimismo, CHEPS (2004).

30 Por ejemplo, los del Institute of Higher Education - Shanghai Jiao Tong University y el del Times Higher Education Supplemente (THES). Para análisis críticos de estos rankings puede consultarse Usher y Savino (2006), Goodall (2006), Florian (2006), Dill y Soo (2005), Liu y Cheng (2005), Moodie (2005, 2005a).

31 Para una visión menos pesimista del futuro de la Universidad pública véase Brint (2006).

32 Sobre estos diversos tópicos véase Slaughter (2006), Marginson (2006), Wellen (2005), Duderstadt (1997), Gumport (1997).

33 Ver sitio corporativo en <http://www.laureate-inc.com/>

34 Ver sitio corporativo en <http://www.apollogrp.edu/>

35 Disponible en: http://www.aucc.ca/_pdf/english/statements/2001/gats_10_25_e.pdf

36 Para evaluaciones iniciales de los impacto que podría tener el GATS en el ámbito de la educación superior, véase Vlk (2006), Zígaras (2003).

Capítulo 2: Perspectivas sociológicas del análisis de los mercados universitarios

2.1. Análisis organizacional

Estas líneas (que abarcan en general los casilleros 10 al 15, aunque en este capítulo se abordan las primeras dos solamente) nacen como se vio de una filiación remota con el análisis desarrollado primero por Adam Smith en una de sus dos vertientes, luego por J.S. Mill y, más adelante, por T. Veblen. Sin embargo su desarrollo contemporáneo arranca con Burton Clark (casillero 3), cuya obra se halla en el trasfondo --como punto de partida o de controversia-- de varias de las líneas de investigación que se reseñan a continuación.

2.1.1. Capitalismo académico

La teoría del capitalismo académico ofrece un puente lógico entre los análisis del mercado global y el estudio de los procesos de mercadización a nivel nacional (casillero 11), de la microeconomía de la demanda y oferta universitarias (casillero 12), y del comportamiento de las universidades en condiciones de mercado (casillero 13). De entrada conviene señalar que la argumentación sobre el capitalismo académico es altamente específica pues se halla referida principalmente a las universidades de investigación de los Estados Unidos. Ocasionalmente incluye además a universidades similares de los países desarrollados de habla inglesa. Se apoya esta teoría, por lo mismo, en la evolución experimentada por las actividades de investigación y desarrollo (I + D) en dichos países y universidades, asunto que no forma parte del foco principal de este estudio. Con todo, la teoría del capitalismo académico ofrece una perspectiva relevante para la conformación del dominio de análisis sobre mercados universitarios (Verger, 2008). En efecto, ella gira en torno a la noción de comportamientos de mercado de las instituciones y sus agentes; académicos, administradores y estudiantes. Estos comportamientos se caracterizarían por estar orientados hacia la competencia por recursos provenientes de fuentes externas, incluso si la empresa universitaria mantiene una base de financiamiento gubernamental y su ideología de servicio público.

La emergencia del capitalismo académico se hallaría relacionada por tanto

[...] con el crecimiento de los mercados globales, el desarrollo de políticas que favorecen la investigación aplicada, la declinación del subsidio gubernamental asignado a las universidades bajo la forma de un block grant [...] y el concomitante mayor involucramiento de los académicos con el mercado (Slaughter y Leslie, 1999: 11).

En su versión más reciente (Slaughter y Rhoades, 2004)¹, esta teoría avanza un paso y plantea el surgimiento, hacia fines del siglo XX, de algo que los autores --apoyándose conceptualmente en Foucault-- denominan un nuevo “régimen de conocimiento / aprendizaje”; esto es, “nuevos circuitos de conocimiento, organizaciones intersticiales emergentes, redes que intermedian entre los sectores público y privado, capacidades extendidas de gerencia” que vinculan a las instituciones, al igual que a sus académicos, administradores y estudiantes, con la nueva economía, cuya base es precisamente la explotación del conocimiento técnico avanzado (Slaughter y Rhoades, 2004: 15).

Puesto en términos esquemáticos, se postula que nos encontramos frente al tránsito desde un régimen que concibe el conocimiento como un bien público (de acuerdo con la ética mertoniana de las ciencias) hacia un régimen que lo convierte en un bien de apropiación privada cuyo valor se determina el mercado². Este tránsito no sustituye un régimen por otro sino que por el momento ambos coexisten, se intersectan y sobrelapan, uno en fase ascendente y el otro en declive (Slaughter y Rhoades, 204: 305).

En su ascensión, el régimen de conocimiento / aprendizaje del capitalismo académico empujaría a las universidades y sus agentes a asumir activamente comportamientos de mercado (empresariales) en todos los aspectos del trabajo académico; desde la investigación hasta la enseñanza, pasando por la administración de las instituciones. Como resultado se estaría produciendo una reestructuración de las estratificaciones dentro y entre las universidades en función de sus capacidades diferenciales para acceder a determinados segmentos del mercado estudiantil y a los flujos segmentados de recursos relacionados con productos, procesos y servicios de conocimiento.

También a la manera de Foucault, los autores buscan identificar cuáles son los dispositivos que favorecen el surgimiento y desarrollo del nuevo régimen de conocimiento / aprendizaje, entre los cuales mencionan específicas políticas neoliberales y neoconservadoras; la ideología de la competitividad global; las leyes de financiamiento estudiantil por la vía de créditos; las políticas y la legislación relativas al patentamiento de descubrimientos, la propiedad intelectual y los derechos de autor; las políticas en el campo de la tecnología informática; la profesionalización de la administración universitaria y la corporativización de las decisiones³; el uso de evaluaciones externas para reestructurar unidades académicas y producir reducciones de costo⁴; nuevas modalidades de enseñanza, la organización de los currículos en función de competencias de empleabilidad, el marketing estudiantil, etc., todos los cuales impulsarían hacia la mercadización y comercialización de las instituciones universitarias y del trabajo académico.⁵

En breve, los argumentos en torno al capitalismo académico enfocan, desde una perspectiva crítica y con pretensión de ofrecer una teoría comprensiva del fenómeno, el comportamiento crecientemente comercial o mercantil de las universidades de investigación de los Estados Unidos, particularmente en el ámbito de la investigación aplicada, la transferencia de tecnología y la venta de servicios especializados de conocimiento.

2.1.2. Dinámicas de mercadización y mercados nacionales

Buena parte de lo visto hasta aquí apunta al hecho de que en el mundo globalizado las universidades se hallan crecientemente expuestas a situaciones de mercado (Verger, 2008). Dentro de este contexto deben entenderse también los fenómenos de mercadización. Básicamente, se trataría de procesos conducidos por los gobiernos a través de los cuales estos buscan redefinir --en diversos contextos nacionales-- las relaciones del estado con las universidades, trasladando el centro de gravedad de la coordinación de los sistemas desde la esfera político-administrativa hacia la esfera de la competencia entre las instituciones por alumnos, profesores, recursos y prestigios (ver la discusión en torno al Casillero 3 en la Sección 1.2.5.). Se trata, por tanto, no de un acto singular sino de un conjunto de procesos que ocurren a lo largo del tiempo a través de una sucesión de fases durante las cuales

se producen cambios, negociaciones y ajustes mutuos entre los agentes (Verger, 2008:3-4). Estos procesos son iniciados habitualmente por los gobiernos que mediante el uso de los instrumentos de política pública --políticos, legislativos, administrativos, financieros, de información, basados en incentivos, etc. (Howlett, 2004, 2000)-- procuran así modificar sus relaciones con la educación superior (Harman, s/f). Tales procesos se hallan condicionados en cada caso por las circunstancias nacionales en que tienen lugar⁶; esto es, por el peculiar desarrollo histórico de cada sistema (Meek y Goedegebuure, 2007), el marco institucional del estado y las formas de funcionamiento del régimen político nacional (Brunner, 2005), los objetivos buscados en cada caso por los gobiernos (Teixeira, Jongbloed, Dill y Amaral, 2004), y las relaciones de poder y negociación entre los agentes involucrados.⁷

Más allá de las múltiples formas concretas que adoptan en cada circunstancia nacional y de los instrumentos de política empleados para impulsarlos, el objetivo perseguido mediante estos procesos de mercadización posee un carácter eminentemente práctico (cualesquiera sean las justificaciones políticas, ideológicas o técnicas invocadas en su favor); cual es, introducir una nueva regla de funcionamiento de los sistemas de educación superior según la cual la competencia entre las instituciones (Mazzarotto, 2007) debe hacerse cargo de la coordinación de los sistemas a través de una creciente dinámica de autorregulación (King, 2006). El resultado es un doble desplazamiento del vínculo entre el estado y la educación superior. Por un lado, se desplaza el centro de gravedad de la coordinación de los sistemas. Por el otro, se desplaza también el eje de las regulaciones públicas. En efecto, bajo un esquema de mercadización éstas se alejan del polo de la administración y reglamentación del sistema y, en adelante, para guiar a los mercados universitarios emplean en cambio un nuevo principio: competencia donde sea posible, regulación cuando sea necesaria (Kay y Vickers, 1998, Cowan, 2001).

Por lo mismo, desde el punto de vista del objetivo buscado los gobiernos tienen ante sí dos tareas fundamentales. Por una parte, deben crear las condiciones propicias para la emergencia y el funcionamiento de un mercado de productores (las instituciones que provén educación superior). Es decir, deben facilitar la entrada de nuevos agentes al sistema asegurándoles la libertad para determinar sus productos y precios y el libre uso de sus recursos. Por el lado de los consumidores deben garantizar la libertad de elegir entre los distintos proveedores y productos. Por otra parte, los gobiernos que operan frente a (y con) un mercado universitario más o menos desarrollado, deben regular su operación, suplir sus fallas y contrarrestar sus efectos indeseados (Canton y Venniker, 2001: cap. 2). Procurarán asegurar suficiente información sobre la calidad y el precio de los servicios ofrecidos en el mercado, establecerán dispositivos que aseguren la calidad de éstos, protegerán los derechos de los consumidores y proveerán asistencia financiera a aquellos que no están en condiciones de pagar un precio que, idealmente, debería cubrir el costo de los programas ofrecidos por las universidades.

Políticas de mercadización

Para introducir estos cambios los gobiernos recurren habitualmente a una o más estrategias básicas, cada una de las cuales ofrece un amplio espectro de opciones y posibilidades de acción. En primer lugar, procurarán abrir el sistema de educación superior para facilitar el ingreso de nuevos proveedores que una vez establecidos entran en competencia con los

proveedores públicos (casillero 8). Enseguida, sujetarán a las instituciones públicas a un régimen de mercado administrado (Le Grand, 1991) a través de la aplicación de mecanismos de tipo mercado para la asignación de los recursos del tesoro público (casilleros 5, 6 y 14). En tercer lugar, buscarán regular la competencia que resulta de las anteriores medidas con el objeto de contrarrestar efectos indeseados y suplir fallas de mercado o, en el otro extremo, para incentivar y ampliar una competencia considerada insuficiente.

Respecto de cada una de estas estrategias básicas conviene formular algunas precisiones a la luz de la literatura especializada.

La primera de ellas, destinada a la creación de un mercado universitario por la vía de abrir el sistema, suele ser llamada de desregulación, en la medida que elimina o debilita las regulaciones preexistentes, precisamente con el fin de generar competencia entre diversos tipos de proveedores; en particular, favoreciendo la incorporación de proveedores privados de educación superior (Levy, 2006, 2006a; Weiler, 2001).

A su turno, la estrategia que busca sujetar a las universidades públicas a la regla de la competencia suele denominarse de privatización (casillero 14), en la medida que o bien transfiere la propiedad de dichas instituciones al dominio privado --lo que ocurre raramente⁸-- o bien fuerza a las universidades, mediante la creación de mercados administrados, a comportarse como agentes privados y a orientarse competitivamente (Gornitzka y Maasen, 2000). En efecto, el concepto de mercado administrado “es un medio útil para categorizar algunas de las reformas más difundidas que se han empleado para introducir las fuerzas de mercado en sistemas con financiamiento público” (Dill, Teixeira, Jongbloed y Amaral, 2004:331).

Finalmente, las estrategias de regulación de los mercados de educación superior dan lugar a un amplio abanico de opciones (Jongbloed, 2004: 99-104): pueden contribuir a estructurar el mercado (barreras de entrada, condiciones que deben cumplir los proveedores, niveles admitidos de diferenciación de la oferta, grados de integración vertical permitidos, perfiles de costo, etc.); pueden fijar reglas de comportamiento a las instituciones (margen para determinar precios y volumen de los servicios ofrecidos, localización de las ofertas, conductas relativas a insumos y servicios, etc.) o pueden imponerles condiciones de actuación (obligaciones de informar, procedimientos para la aprobación de nuevos programas, reglas de acreditación, etc.).⁹

Diversidad de mercados

En su despliegue práctico, los procesos de mercadización adquieren una complejidad adicional. En efecto, no conducen a la formación de un mercado singular sino que dan lugar a diversos mercados (casillero 11 y sus ramificaciones).

De entrada se encuentra el mercado de programas de pregrado --el más estudiado¹⁰-- pero que constituye solamente uno de los mercados de enseñanza al lado del mercado de programas de posgrado profesionales, el mercado de grados avanzados de investigación (doctorados) (Altbach, 2004), de formación continua, de educación virtual o a distancia (Bates, 2005; Peters, 2005), de entrenamiento para empresas, etc. Enseguida hay un segundo mercado relevante; el de bienes y servicios de conocimiento ligados a las funciones de investigación,

consultoría y servicios especializados de conocimiento que las universidades desarrollan (Meek, 2003; Nelson, 2003).

Desde el punto de vista de los insumos adquieren creciente importancia los mercados de recursos (recursos privados provenientes de alumnos y sus familias, de donantes filantrópicos y de pago por servicios de un lado y, del otro, recursos fiscales asignados en mercados administrados).¹¹ En este mismo ámbito debe considerarse el mercado de posiciones académicas, el cual proporciona a las instituciones acceso a su personal docente y de investigación (Altbach, 2000) y a una proporción significativa de su personal directivo, y el mercado de estudiantes que, como se verá luego, representan un insumo clave para las instituciones a la vez que uno de sus principales productos.

Desde el lado de los resultados (productos) de la educación superior aparecen dos mercados relevantes; el mercado de prestigios institucionales donde se forma y comunica la reputación de las instituciones y sobre el cual habremos de volver en diversas partes de este estudio, y el mercado de ocupaciones técnicas y profesionales que, aún siendo externo al sistema es uno de sus principales referentes como proveedor de puestos de trabajo para los graduados y demandador de las competencias que las universidades deben desarrollar.

Cada uno de estos mercados presenta distintas estructuras, diferentes formas de regulación y también diversos grados de competencia (Geiger, 2004). Asimismo pueden tener mayor o menor madurez y alcance; aspectos variables de localismo y globalización; guardan entre sí diferentes tipos de relaciones e interactúan de diversas formas y, para mayor complejidad, suelen presentar, dentro de sí, grados variables de segmentación, como ocurre por ejemplo con en el mercado de programas de pregrado entre las diferentes áreas de conocimiento, tipos de carrera y segmentos de calidad (Dill, Teixeira, Jongbloed y Amaral, 2004: 328-330).

La expectativa de la teoría es que estos diversos mercados, tanto internos como externos al sistema de educación superior, se ajusten automáticamente (autorregulación) en interrelación con el sistema político-burocrático (las intervenciones públicas) y con la participación corporativa de la profesión académica, en especial su vértice compuesto por la oligarquía académica. Efectivamente, los procesos de coordinación de mercado se caracterizan por ser no-coercitivos y por operar mediante adaptaciones mutuas de los agentes a través de la competencia (Lindblom, 2001). A su vez, esta última adopta características propias en cada uno de estos mercados: en los diversos segmentos del mercado de enseñanza (de pregrado en áreas profesionales o de formación general; de postgrado profesionalizante como en el caso de los programas de MBA y conducentes a maestrías y postítulos profesionales; de doctorado); según sea la división y organización del trabajo académico (posiciones estables y temporales; para investigadores, docentes/investigadores y docentes; de jornada completa, parcial o por horas); en cada canal de circulación de recursos (pago de aranceles, recursos para créditos estudiantiles, provenientes de donaciones, de venta de productos y servicios de conocimiento, mercados administrados que operan con recursos fiscales) y según cales sean los factores relevantes para la obtención de prestigios.¹²

2.1.3. Voces críticas

La literatura crítica frente a los procesos de mercadización, particularmente en América Latina y los países en vías de desarrollo (Brunner y Tillett, 2005: Sección 1.2.), gira en torno de dos de los desplazamientos discutidos anteriormente: (i) desde el financiamiento público asegurado para las instituciones por la vía del presupuesto fiscal hacia el uso de mecanismos de tipo mercado para la asignación de estos recursos y (ii) desde la provisión libre (subsidiada) del servicio educacional hacia los esquemas de co-financiamiento o financiamiento compartido de los costos de dicho servicio¹³.

Los puntos relevantes de esta crítica apuntan fundamentalmente a los siguientes aspectos y consecuencias de los procesos de mercadización:¹⁴

- a. El sometimiento de la educación superior a un régimen que le impone exigencias de eficiencia, efectividad y “*value for money*” a través de métodos externos de aseguramiento de la calidad y otros medios de accountability¹⁵;
- b. Montos declinantes de fondos públicos para subsidiar aranceles y el costo de los servicios, conjuntamente con el requerimiento de que las instituciones satisfagan una creciente demanda por educación superior con una menor inversión pública¹⁶;
- c. El requerimiento de que las universidades públicas se conduzcan conforme a principios o métodos propios de la gestión privada y el predominio de enfoques empresariales y manageriales en la educación superior¹⁷;
- d. La demanda por diversificar las fuentes de ingresos de las instituciones junto con la contracción de la responsabilidad primordial del estado en relación a la educación pública¹⁸;
- e. La privatización de la educación superior, ya bien a través de la externalización de servicios o, incluso, de áreas o programas de estudio, o bien mediante la promoción de la competencia entre las instituciones públicas (Tilak, 2000);
- f. Reformas curriculares orientadas exclusivamente hacia el mercado de trabajo, énfasis en la investigación aplicada con potencial comercial, vínculo cada vez más estrecho de las universidades con las empresas y mayor preocupación por el conocimiento propietario que el público¹⁹, junto con una menor atención por las áreas de humanidades, artes y ciencias sociales y el abandono o la desvalorización de la función de servicio comunitario.

El espectro crítico incluye, adicionalmente, una variedad de otros tópicos. En el orden más general, la crítica de la ideología y las políticas neoliberales aplicadas a la educación superior (Rhoads y Torres, 2006)²⁰; críticas relacionadas con la erosión o pérdida del concepto de bien público que tradicionalmente ha envuelto --y proporcionado sustento económico y legitimidad-- a las funciones de la educación superior (Dill, 2005; Newman, Couturier y Scurry, 2004); el análisis crítico del mercado y de los procesos de mercadización como formas fallidas de integración de los sistemas de educación superior (Schugurensky, 2006), y la crítica de los mercados como arreglos conducentes (inevitablemente, se dice) a efectos perversos en el plano de la equidad del acceso, la calidad del servicio y del propio rol que las universidades desempeñan en la sociedad (Zemsky, 2005a, 2005; Amaral y Magalhaes, 2001). En el plano de los asuntos más específicos, las críticas son múltiples y se hallan referidas a cuestiones tales como la minimización del rol del estado en el ámbito de la educación superior (Tilak, 2004; Gornitzka y Maasen, 2003); la erosión de la cultura democrático-colegial de las universidades

públicas (Marginson, 2004; Birnbaum, 2001); la proliferación de instituciones privadas de educación superior y, en particular, de aquellas con fines de lucro (Bailey, Badway, Gumport, 2001; Tilak, 2004; Newman, 2000; Giroux, 2003); el deterioro de aquellas áreas de estudio e investigación más alejadas del mercado o con menor impacto comercial (Engell y Dangerfield, 2005), y la transformación de la profesión académica por la adopción de esquemas de pago por productos y mediante incentivos (Altbach, 2004, 2003)²¹.

2.2. Análisis de oferta y demanda

Al abordar esta línea clave para la comprensión del mercado de la enseñanza de pregrado (casillero 12) conviene subrayar de inmediato que la economía de mercado tiene características especiales en el sector de la educación superior. No solo se halla condicionada por políticas y arreglos institucionales específicos que fijan el marco para su desarrollo sino que, además, ella se manifiesta a través de un conjunto sueltamente acoplado de diferentes mercados, internamente segmentados, complejamente interrelacionados y, además, geográficamente distribuidos (a nivel local, provincial o regional, nacional, internacional y transnacional o global).

2.2.1. Competencia por prestigio

En medio de este complejo entramado, la competencia por prestigio o reputación aparece como la regla que guía el comportamiento de las instituciones.²² El análisis económico y el análisis sociológico convergen en este punto, dado que, en la práctica, “las universidades procuran de un lado prestigio académico y social y, del otro, capacidad económica e ingresos” (Marginson, 2004a:209).

Efectivamente, la explicación económica muestra que el mercado de educación superior es fuertemente jerárquico y se halla compuesto por un tipo especialísimo de “firmas” (empresas “donativo-comerciales-sin fines de lucro” las llama Hansmann (1980)²³ para el caso norteamericano), que poseen: (i) recursos provenientes de fuentes no convencionales, los cuales alteran el rol de los ingresos por ventas y la determinación de precios (Winston, 2000); (ii) un proceso de producción inusual donde la calidad del principal insumo (los estudiantes) es a la vez parte del producto que la universidad vende (Rothschild y White, 2003), y (iii) una misión condicionada por valores y, por tanto, con un objetivo distinto de la pura maximización de utilidades, donde lo que se busca es maximizar el prestigio por encima de la ganancia (Winston, 2003; Garvin, 1980).²⁴

Las instituciones compiten en este mercado ocupando posiciones diferenciadas inicialmente por su dotación acumulada de subsidios o “donaciones” (piénsese, más bien, en el *public endowment* del cual habla Adam Smith, integrado tanto por donaciones privadas como por aportes públicos²⁵), y por lo que este capital permite comprar en el mercado estudiantil (Winston, 2000, 2000a). La jerarquía resultante de esta diferenciación inicial de capitales institucionales se proyecta luego --como por cascadas-- a la calidad institucional, el manejo de la demanda, la selectividad que las instituciones puede imponer en sus procesos de admisión de nuevos alumnos y la mayor o menor calidad de los estudiantes que admiten, en un círculo de retroalimentación virtuosa. De manera tal que,

Con instituciones puestas en circunstancias altamente diferenciadas, la naturaleza posicional de gran parte del éxito académico, y el rol de la emulación, el estatus y el prestigio relativo se tornan especialmente importantes en motivar el comportamiento institucional (Wilson, 1999:702)

Mantenida en el tiempo a través del efecto cascada, esta diferenciación jerárquica crea altas barreras de entrada hacia los segmentos superiores del mercado, al mismo tiempo que limita la movilidad institucional ascendente dentro de la jerarquía de las instituciones. Estamos aquí, por tanto, frente a un mercado posicional jerárquico con tendencias inherentes a la estabilidad.²⁶

El análisis sociológico aborda desde otro ángulo este mismo fenómeno y muestra que la competencia dentro de los mercados de educación superior es, ante todo, de carácter posicional, en un doble sentido. Las instituciones compiten por los consumidores más preferidos y los consumidores por acceder a las instituciones de mayor prestigio. Dicho en otras palabras: la competencia es por oportunidades escasas, distribuidas jerárquicamente, para acceder a las ventajas o beneficios sociales asociados al prestigio de los certificados expedidos por las universidades. Tal competencia por estatus puede darse incluso en ausencia de un intercambio de mercado. Los estudiantes compiten por oportunidades prestigiosas (esto es, instituciones con alta reputación, fuertemente selectivas y por ende con insumos (pares) de alta calidad), en tanto que las universidades lo hacen por su estatus como proveedores (su posición en la jerarquía reputacional), que se deriva del hecho de educar a los herederos de las elites económico-sociales y culturales; de su desempeño en el campo de la investigación y del prestigio del personal académico obtenido a través de publicaciones y *scholarship* (Marginson, 2004, 2004a, b, c).

Adicionalmente, en estas dos vertientes de análisis --económica y sociológica-- la literatura coincide en señalar que los precios determinados por el mercado no son precios de eficiencia sino que se hallan sujetos a un conjunto sistemático de distorsiones. Por lo mismo, un problema que enfrente al análisis de los sistemas coordinados por el mercado es la naturaleza aparentemente arbitraria de los precios (Geiger, 2004: 173). Así, por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos las universidades reciben subsidios en grados variables, gozan de exenciones tributarias, cubren habitualmente sus gastos de capital con donaciones y/o aportes públicos, y los alumnos reciben ayudas bajo la forma de becas, créditos y otros apoyos económicos. Estos subsidios permiten a las universidades de mayor prestigio cobrar aranceles por debajo del costo de los programas ofrecidos, de modo de atraer a los mejores alumnos y así sostener su posición de ventaja en el mercado. En efecto, los alumnos constituyen un insumo decisivo para la reputación de las instituciones y necesitan por eso ser adquiridos competitivamente mediante la reducción del valor nominal de los aranceles y la provisión de diversas facilidades y entretenciones, las cuales frecuentemente poseen nulo o bajo impacto sobre la calidad académica (Bok, 2004). A su vez, se sostiene que a partir de esta economía --donde los ingresos siguen al prestigio el que a su vez atrae nuevos ingresos-- las instituciones, además de poder ejercer discriminación de precios, están en condiciones de ofrecer una educación de calidad basada en la sobre-calificación del personal académico y en las sinergias que produce una institución multipropósito, con los consiguientes beneficios para los alumnos y la sociedad (Geiger, 2004: 12).

Desde el punto de vista del análisis microeconómico las transacciones en este mercado tendrían entonces la peculiaridad de reunir en uno solo dos mercados que en las demás industrias funcionan habitualmente separados: el de insumos (calidad de los estudiantes) y el de productos (servicios educacionales). La consecuencia es que las firmas necesitan seleccionar a sus consumidores (estudiantes) puesto que ellos son, simultáneamente, un insumo crucial para la producción del servicio (Winston, 2003). Bajo estas condiciones las universidades selectivas deben comprar a los alumnos de más alta calidad en el mercado y para ello compiten según su capacidad de subsidiar a estos alumnos, recurriendo a los ingresos que le proporciona su patrimonio acumulado (*public endowment*). Para esto fijarán, en general, un precio del arancel por debajo del costo promedio del servicio educacional ofrecido y, en particular, cobrarán un precio aún menor a aquellos alumnos que desean especialmente atraer, precio que entonces refleja el costo del efecto-de-pares que la universidad está dispuesta a pagar por cada alumno de calidad admitido a la institución.²⁷

Según este esquema, ¿cómo operaría la competencia desde el lado de las universidades que salen al encuentro de los alumnos de calidad y del lado de los estudiantes que salen a la búsqueda de los servicios educacionales de mayor prestigio? Los alumnos aparecen puestos en un fila, ordenados según su calidad (medida por algún tipo de prueba de selección) frente a las instituciones alineadas según el monto de beneficios que están en condiciones de ofrecer a los alumnos; es decir, el salario por efecto-de-pares que están dispuestas a pagar. A partir de ahí opera un proceso de cascada:

Todos los alumnos buscarían ingresar en la escuela con más alto salario-de-pares, la cual completaría su selección con los alumnos de mayor calidad entre sus pares. Los demás estudiantes harían fila para ser admitidos en la segunda institución de salario-de-pares más alto, la que admitiría a los mejores de ellos, dejando a aquellos aún postergados en la necesidad de formar una nueva fila para postular a la universidad situada en el tercer lugar en la oferta de salario-de-pares más altos. Y así por delante hasta que los alumnos ya no tienen oferta de escuelas o las escuelas demanda de alumnos. El resultado sería pues uno de ajuste entre los mejores alumnos y las escuelas con los mejores salarios-de-pares [y] la competencia sería por calidad de pares. El éxito de una escuela en esta competencia dependería del tamaño del subsidio pagado a los estudiantes, en relación al de otras escuelas (Winston, 2003:11).

En cambio, a medida que se desciende en la jerarquía de las instituciones --jerarquía de prestigio y de capacidad relativa de comprar alumnos de calidad-- la competencia adquiere un sentido distinto y se transforma, básicamente, en competencia por cantidad de alumnos y no por calidad. En la parte más baja del mercado, las universidades ya no pueden seleccionar alumnos sino que deben actuar con una política de puertas abiertas y competirán simplemente por captar el mayor número y satisfacer su demanda por credenciales (Marginson, 2004b: 197). Con todo, y aunque la literatura raramente lo señala, puede conjeturarse que también en este parte inferior del mercado existe un pago por alumno mediante una serie de descuentos y subsidios otorgados por las instituciones que reducen el valor de los aranceles declarados en beneficio de la captación de un mayor número de estudiantes.²⁸

En suma, la microeconomía del mercado de la enseñanza de pregrado es extraña e inusual, para emplear dos términos comúnmente utilizados en estos análisis. Y ello no sólo debido a la particular naturaleza de las universidades como instituciones de conocimiento (Clark, 1983: cap. 1; Geiger, 2004: cap. 1)²⁹ e instituciones donativo-comerciales-sin fines de lucro (Hansmann, 1990; Ehrenberg, 2002: cap. 3) sino, además, debido a las características especiales de esta industria y sus mercados multidimensionalmente segmentados y jerarquizados³⁰; a la dificultad de determinar los costos de estas firmas³¹ y a las características especiales de la competencia en este ámbito. En efecto,

Cada una de las instituciones selectivas se encuentra envuelta en el equivalente a una carrera armamentista de gastos³² para mejorar su calidad absoluta y mejorar su posición relativa en el orden de prelación de prestigios (o, al menos, para no verla disminuida). Consecuentemente, ninguna institución decidirá unilateralmente reducir sus tasas de crecimiento o gasto, pues con ello arriesgaría reducir su prestigio [...] Una institución que unilateralmente redujese su tasa de crecimiento o, aún más drásticamente, su nivel de gasto, pagaría caro por ello en los ratings de los años siguientes (Ehrenberg, 2002: 278).

2.2.2. Perspectiva crítica

Igual que los procesos de mercadización, también el funcionamiento del mercado de pregrado ha dado lugar a una abundante literatura crítica, cuyos orígenes pueden trazarse por lo menos hasta J.S. Mill a mediados del siglo XIX. ¿Qué nuevos elementos aporta la literatura más reciente? Desde el punto de vista que aquí interesa, estos provienen de dos vertientes que apuntan en direcciones opuestas.

Asimetría de información

La primera apunta a fallas en este mercado³³ que pueden resumirse de la siguiente manera:

Las universidades tienden a valorizar a los académicos por encima de todo, lo que inhibe realizar ganancias de productividad basadas en el uso de tecnologías. Honran los 'derechos de propiedad' de los académicos, lo que les impide crecer por sustitución. No resisten el mission drift, que lleva a los académicos a reemplazar la docencia por la investigación, en detrimento de los estudiantes. Sub-invierten en la provisión de información sobre la calidad de la educación, lo que fuerza al mercado a depender de sustitutos, los cuales sirven más el interés de los proveedores que el de los consumidores. [...] Lo más grave de todo, las insuficiencias de información impiden que la mano invisible del mercado produzca incentivos para el mejoramiento de la calidad. Estamos atrapados en un círculo vicioso que provoca una carrera armamentista en el gasto sin relación con el valor educacional agregado. Esto fomenta el mission drift que, por su lado, inhibe los mejoramientos de calidad (Massy, 2004:31).

Estas fallas de mercado son un tópico extensamente tratado en la literatura de nuestro dominio de análisis.³⁴ En lo esencial se sostiene que en el caso de bienes de experiencia la información sobre la calidad del servicio juega un rol crucial para asegurar una eficiente

competencia de mercado. Sin embargo raramente las instituciones informan sobre lo que ocurre con sus alumnos entre el momento que se matriculan y se gradúan (Massy, 2004:29). Tampoco existe adecuada información sobre los resultados del aprendizaje (el capital humano realmente adquirido) (Dill y Soo, 2004: 63), ni sobre el desempeño de los graduados al incorporarse al mercado laboral. Bajo estas condiciones el consumidor tampoco puede informarse sobre el costo de los programas académicos ni sobre el valor educacional agregado por las instituciones. Todo esto “introduce la posibilidad de que los proveedores cobren aranceles y luego provean una calidad insuficiente” (Canton y Venniker, 2001: 41). Y crea la necesidad de emplear sustitutos --principalmente el prestigio de las instituciones-- para evaluar la calidad de los servicios ofrecidos en el mercado, bajo el supuesto de que las reputaciones institucionales y de los diplomas que expiden señalizan calidades diferenciales en el mercado de trabajo. A su vez, esta dinámica reforzaría la competencia por prestigio entre las instituciones y la estratificación del mercado de acuerdo a criterios de selectividad y estatus (Hansmann, 1998). Según señala Podolny (2005: 18),

Mientras mayor es la incertidumbre de los participantes en un mercado respecto de la calidad subyacente de los productores y sus productos, mayor será su dependencia en este mercado respecto del estatus del productor para hacer inferencias sobre esa calidad.

Más adelante se verá que estas señales pueden ser confusas o débiles y necesitan por eso ser reforzadas con procedimientos como la evaluación externa de las instituciones y la acreditación de programas.

Fallas institucionales

Por el contrario, la literatura pone menos atención a las críticas dirigidas a las fallas institucionales provocadas no por excesos del mercado (a la Veblen) sino, al contrario, por una insuficiente incorporación de las reglas y prácticas del mercado a la educación superior (a la manera de A. Smith).

El argumento central de este enfoque sostiene que en un modelo económico de universidades subsidiadas, ellas tenderán a comportarse ineficientemente debido a que los contribuyentes no ejercen control sobre el uso de los recursos que aportan, los estudiantes son consumidores que no pagan por el servicio que reciben y el control de las corporaciones reside en académicos y administradores que no venden el servicio que producen (Buchanan y Devletoglou, 1970). Bajo estas condiciones las universidades se sustraen de la disciplina del mercado y generan un conjunto de ineficiencias.

Vedder (2004) retoma y amplía este enfoque identificando fallas institucionales generadas por la presencia de proveedores externos de recursos (*third party providers*); la ausencia de disciplina de mercado; una competencia inefectiva de precios y la existencia de regulaciones gubernamentales. En conjunto, estos factores incidirían en la ineficiencia de las universidades y explicarían su constante aumento de costos.

La presencia de proveedores externos de recursos (subsidios públicos y donaciones privadas) aumenta la demanda por estudios superiores, permite a las instituciones elevar los aranceles e incrementar sus ingresos al mismo tiempo que reduce la resistencia de los participantes primarios en el proceso; alumnos y sus padres. Particularmente, el continuo incremento de los fondos externos para financiar becas y créditos produciría un círculo vicioso --bajo la forma de una espiral de costos-- donde las instituciones aumentan sus precios los que son respaldados por mayores recursos disponibles de crédito y becas, lo cual a su turno aumenta la demanda y permite a las universidades aumentar los precios y así por delante.³⁵ Esta espiral no podría detenerse mientras continúe expandiéndose la provisión de recursos externos en respuesta al aumento de costos. En otras palabras, mientras no se desplace el costo hacia el estudiante-consumidor, tornándolo así más sensible a los precios.

Por su parte, la falta de disciplina de mercado bajo la cual operan las universidades (salvo cuando se trata de instituciones con fines de lucro) debilitaría los incentivos que tienen los agentes para comportarse eficientemente, reduciendo costos o aumentando sus ingresos por la vía de ofrecer mejores servicios. Más bien, los incentivos funcionarían en la dirección de reducir la productividad y la eficiencia. Las autoridades universitarias se preocuparían exclusivamente de aumentar su participación en el presupuesto público, dado que la disposición sobre mayores recursos significa mayor poder y mejores condiciones para desarrollar las funciones a su cargo. En breve, en comparación con firmas privadas con fines de lucro, en el caso de las universidades “la disciplina del mercado es muy limitada para promover crecimientos de productividad y mejoramiento de productos” (Vedder, 2004: 29).

También la competencia por precios sería inefectiva en el caso de la educación superior porque al final del día las universidades compiten en base a descuentos sobre el valor de los aranceles practicando una intensa discriminación de precios entre sus alumnos, como se vio más arriba. Luego, en vez de obtener ventajas en el mercado por medio de efectivas reducciones de precios, reduciendo costos, las universidades, en cambio, pueden aumentar costos y mantener sus precios o incrementarlos por debajo de aquellos recurriendo a los recursos provistos por terceros.

Por último, se señala que las regulaciones gubernamentales imponen costos de transacción adicionales a las universidades (especialmente a las públicas) al sujetarlas a un régimen de reglas y requerimientos que las obligan a gastar más en función del cumplimiento de normas laborales, estándares, reglamentos medio-ambientales y reglas de administración, al mismo tiempo que estipulan normas de gobierno y gestión que llevan a las instituciones a desempeñarse de manera poco eficiente en el mercado.

En conclusión, bajo esta óptica las universidades se comportarían de manera completamente diferente a las firmas privadas:

La naturaleza sin fines de lucro de las universidades significa que no existe una medida clara, no ambigua, de su éxito. No existe en ellas la pasión por reducir costos o incrementar ingresos a través del mejoramiento de productos que provee la disciplina del mercado. A diferencia del sector privado, donde aquellas medidas se reflejan en la última línea del balance (bottom line), los empleados aquí tienen pocos incentivos para reducir costos. No

hay una última línea de balance en la educación superior. Se agrega a esto el hecho de que terceras partes pagan la mayor parte de la cuenta, reduciendo la sensibilidad de los consumidores a los precios. Por esto, las universidades compiten menos vigorosamente por precios. Los incrementos de costo y la declinación de la productividad se ven agravados adicionalmente por las mayores regulaciones gubernamentales (Vedder, 2004: 37).

Frente a este diagnóstico, se postulan medidas correctivas en dos planos. En un plano general se propone alterar el entorno en que operan las universidades para sujetarlas a la disciplina del mercado. La solución consistiría en adoptar un esquema generalizado de vouchers, trasladando drásticamente los subsidios desde la oferta (las instituciones) a la demanda (los estudiantes), incluidos los subsidios para investigación, lo cual traería aparejado, además, un progresivo debilitamiento de las diferencias entre universidades públicas y privadas. Como se verá más adelante en la Parte II (Sección 4.2.1.), en esta dirección apuntó inicialmente la reforma de la educación superior impuesta por el Gobierno Militar a comienzos de los años '80.

En el plano interno, las instituciones deberían ser estimuladas --mediante una reducción de los subsidios que reciben-- a adoptar medidas tales como: reducir los costos instruccionales por la vía de aumentar la razón alumnos por profesor; eliminar o reducir las posiciones académicas por vida (*tenure*); aumentar el número de profesores adjuntos de tiempo parcial y el empleo de tecnologías capital-intensivas en la docencia; eliminar o fusionar programas de alto costo y bajo rendimiento como a veces ocurre en el caso de programas de doctorado con escasos alumnos; reducir la burocracia superior y el personal de apoyo y externalizar y privatizar servicios (Vedder, 2004: cap. 9). Complementariamente se sugiere adoptar medidas encaminadas a aumentar la productividad, tales como reducir la deserción estudiantil, incorporar modalidades de gobierno y gestión que aumenten la eficiencia de los procesos de decisión, y emplear esquemas de pago para los profesores basados en indicadores de desempeño y medición de resultados.

2.2.3. Competencia posicional y estratificación académica y social

Otros enunciados críticos originados en los análisis de Mill y Veblen han sido reformulados y ampliados para destacar algunas consecuencias negativas que se seguirían de las políticas de mercado en el ámbito universitario (Hansmann, 2000:8-9). Por ejemplo, en sus análisis sobre la reforma de mercado aplicada en la educación superior australiana, Marginson (2000a, 2004b) sugiere que en un mundo de competencia posicional, el mercado tiende inevitablemente a segmentarse y las instituciones --situadas a lo largo de una jerarquía de estatus y prestigio-- deben actuar en primera instancia para mantener o mejorar su posición, estrategias que no necesariamente convergen hacia el bienestar colectivo.

Arriba, en la cúspide de la jerarquía, las instituciones de élite, las más selectivas, se preocupan únicamente por conservar su liderazgo. Su objetivo no es

[...]aumentar la producción para satisfacer plenamente la demanda, como haría una firma capitalista. Pues el centro de gravedad de su meta final no es extender su participación de mercado, ni siquiera maximizar sus ingresos. Es, simplemente, la preferencia de los consumidores y aumentar su estatus jerárquico y académico (especialmente en el área

de la investigación), lo que les ayuda a mantener su propio estatus social (Marginson, 2004a: 210).

De este modo, el propio dinamismo de la competencia posicional tendería a reforzar la posición de las universidades de élite, otorgando estabilidad a la cúspide de la jerarquía. Las universidades más antiguas, que han logrado un mayor capital de investigación y reputación en el tiempo, tienen obvias ventajas. No necesitan mostrarse particularmente innovativas ni demostrar su calidad docente, la que se reproduce automáticamente (como capital simbólico, independiente de su valor real) dada su posición en la escala jerárquica.

A su turno, si la política pública intensifica el uso de los mecanismos de tipo mercado en la educación superior, por ejemplo acentuando el rol de los precios o reduciendo los subsidios públicos, la asignación de los recursos tenderá también a estratificarse, favoreciendo a las universidades de mayor estatus. Pues en la medida que éstas atraen a los mejores alumnos, habitualmente provenientes de las familias más acomodadas, las reformas de mercado acentuarán el nexo entre ellas y las universidades más selectivas. “Los mercados de educación superior son un juego complementario en el cual la jerarquía de estudiantes/familias se halla sincronizada con la jerarquía de las universidades, y en el cual las elecciones individuales de mercado se determinan por objetivos de estatus” (Marginson, 2004a:210). A esto se agrega el hecho de que solamente estas instituciones de élite --una vez que se introducen las reformas de mercado-- están en condiciones de empresarializar rápida y rentablemente una parte de sus actividades sobre la base de su capital acumulado de investigación.

Al contrario, sólo en la parte baja de la jerarquía, y en sus zonas intermedias, sería posible observar a lo largo del tiempo cierto movimiento en la jerarquía social de las instituciones. Sin embargo, en esa zona las universidades enfrentan la dificultad de obtener reconocimiento para sus mejores programas, dado que en este mercado la calidad se equipara con instituciones de élite. Esto torna prácticamente imposible que instituciones situadas en la parte baja de la jerarquía puedan ascender a su cúspide; la movilidad ascendente queda limitada así a ciertos segmentos intermedios de la escala.

En consecuencia, la competencia favorecida por las políticas en este mercado conduciría paradójicamente a segmentar el mercado y a la formación de sub-mercados, creando barreras que reducen la competencia. En suma, en un mercado posicional “la inversión en bienes de estatus [...] inevitablemente genera frustración individual y un costo social hundido. Y estos resultados empeoran con el tiempo” (Marginson, 2004b:190). Este autor ilustra su argumento recurriendo al ejemplo del ultra-competitivo sistema educacional coreano, donde se estima que los padres gastan el equivalente a 3,2% del PIB anualmente en tutorías privadas para sus hijos con el propósito de asegurar su ingreso a los mejores colegios y universidades del país. Sin embargo, sostiene, por la propia lógica de la competencia posicional, estas inversiones en beneficio privado no pueden lograr su objetivo y finalmente se anulan entre sí. En efecto, en un mercado de este tipo, por definición, el número de bienes de estatus es limitado, igual como es limitado el número de instituciones productoras de (alto) estatus. Su número no puede ser ampliado sin disminuir su valor de prestigio. “Cuando una educación exclusiva se vuelve más ampliamente disponible, cesa de ser exclusiva” (Marginson, 2004a: 210). Más bien, las reformas de mercado, al acentuar los aspectos económicos de las transacciones que

ocurren en la educación superior, tienden a reforzar también la estratificación económica de la jerarquía social e institucional.

En este contexto, la mercadización de la educación superior llevaría a una doble regresión desde el punto de vista de la equidad social. De un lado, el funcionamiento de un mercado posicional exacerba la estratificación y la desigualdad, a la vez que las naturaliza. Del otro, su progresiva estabilización y consolidación hace aparecer bajo una luz negativa cualquiera intervención de política pública. La idea de que reformas de este tipo traen consigo una competencia más abierta por acceder al círculo de alto estatus no sería más que un espejismo. Pues al final la competencia posicional sigue siendo de suma cero; el número de posiciones de alto estatus no cambia porque aumenta el número de vacantes en el sistema. Al contrario, sólo intensifica la competencia por ingresar a las universidades de élite, otorgándoles a éstas un mayor espacio de maniobra. En conclusión, lo que el mercado traería consigo es, ante todo, una mayor segmentación académico-social de las instituciones junto con una estratificación económica más acentuada.

Como ya había anticipado Veblen, en estas circunstancias también las motivaciones y los comportamientos institucionales cambian y deben ajustarse a opciones que cada institución posee según su lugar en la jerarquía. Pues las instituciones, como señala un analista contemporáneo,

Si pueden optar a operar como productoras de alto estatus, prestigioso y exclusivo, siempre lo harán, caso en el cual las instituciones estarán conducidas por la adquisición y la reproducción del estatus social, y tenderán a ver los aumentos de ingresos como un medio para su propia reproducción y un signo de su prestigio más que como un fin en sí mismo. Si no tienen otra opción, las instituciones contendientes se transformarán en 'fábricas de entrenamiento' en el piso de la jerarquía institucional, donde no hay estatus que se pueda encontrar ni crear, y el aumento de ingresos se convierte en un fin en sí mismo, por mucho que las instituciones sueñen en convertirse en jugadores serios en la competencia por estatus. Aquí los puestos de estudio ofrecidos no son escasos y la competencia entre consumidores por acceder a ellos es débil. En el mejor de los casos, los estudiantes se hallarán focalizados en la adquisición de conocimientos y destrezas como un fin en sí, puesto que no están en condiciones de invertir en la co-producción de bienes de estatus valiosos (Marginson, 2004b: 197).

2.3. Análisis del comportamiento institucional

Conforme a su posición en la escala de prestigios, las universidades se ven así forzadas a adaptarse al nuevo entorno competitivo y para ello a cambiar sus formas de organización y comportamiento (casillero 12 y sus ramificaciones hacia los casilleros 14 y 15). En efecto, las instituciones deben resolver, simultáneamente, problemas de costo, calidad, efectividad y acceso que adquieren connotaciones diferentes en un contexto de mercado o de cuasi-mercado (Gumport y Sporn, 1999). El desafío mayor consiste en adaptarse a un contexto turbulento, donde los sistemas ya no pueden retornar al estado anterior ni alcanzan un nuevo estadio de equilibrio. "La encrucijada reside en un hecho simple: las demandas ejercidas sobre las universidades exceden su capacidad de respuesta" (Clark, 1998:129). Deben acomodar una mayor presión proveniente de una base más diversificada de alumnos; requerimientos

cambiantes y cada vez más diferenciados del mercado de ocupaciones; expectativas muchas veces divergentes de una multiplicidad de partes interesadas (*stakeholders*), y demandas de las empresas que buscan explotar la plataforma de conocimiento universitario para mejorar su competitividad. Todo esto en un ambiente de austeridad fiscal y de creciente competencia (Jongbloed, Enders y Salerno, 2008).

La respuesta de las instituciones apuntaría a introducir todos los cambios posibles para aumentar sus capacidades de *adaptación*³⁶, no sólo en el plano de las funciones académicas sino principalmente de sus capacidades de gobierno y gestión.

2.3.1. Condiciones de gobernabilidad

Al discurrir sobre la naturaleza y orientación de los cambios en la organización del gobierno y de la gestión institucionales, la literatura especializada se centra en el fenómeno del *managerialism*, que aquí, con otro neologismo, traducimos como managerialismo (casillero 14). ¿De qué se trata? Básicamente de un enfoque de gestión³⁷ centrado en el desempeño institucional, de modo de elevar la capacidad para competir en el mercado y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno a través de una enérgica reconfiguración interna de las universidades (gobierno y gestión) inspirada (en el caso de las universidades públicas) en los principios del *new public management* (NPM) (Hood, 2004; Pollit y Bouckaert, 2004).

Algunos ven en el managerialismo nada más que una emanación del neo-liberalismo, cuyos valores y supuestos implícitos afirman la superioridad de los contextos de mercado sobre las regulaciones públicas; la mayor eficiencia de las empresas y organizaciones afines al mercado que sus contrapartes públicas y la mayor capacidad adaptativa de aquellas organizaciones (Amaral, Magalhaes y Santiago, 2003; Meek, 2003). Por el contrario, desde el punto de vista del enfoque o la doctrina del NPM, el managerialismo aparece como un conjunto de medidas de reforma del gobierno y la gestión internos de las universidades públicas que ha alcanzado amplia difusión en diversas partes del mundo. Los principios generales que inspiran estas medidas han sido resumidos de la siguiente manera (Keating y Shand, 1998:13):

- a. Foco en los resultados de las organizaciones en términos de eficiencia, efectividad, calidad del servicio e impacto; es decir, si los beneficiarios realmente ganan algo.
- b. Un ambiente descentralizado de gestión de manera que las decisiones sobre asignación de recursos y provisión del servicio se ubiquen más cerca del punto de entrega del servicio y permitan una mayor retroalimentación de parte de los clientes y otras partes interesadas.
- c. Mayor énfasis en una provisión dirigida hacia las opciones de los clientes a través de la creación de entornos competitivos dentro de las organizaciones del sector público y con la participación de competidores no-gubernamentales.
- d. Flexibilidad para explorar alternativas más costo-efectivas que la provisión pública directa o las regulaciones, incluyendo el uso de instrumentos de mercado tales como tarifas a los usuarios, vouchers y venta de derechos de propiedad.
- e. Responsabilización por resultados (*accountability*) y por la creación de adecuados procedimientos antes que conformidad con un conjunto particular de reglas junto con un cambio de enfoque desde la evitación hacia la gestión del riesgo.

La aplicación de estos principios a la educación superior ha dado lugar a variados y sustanciales cambios en el gobierno y la gestión de las instituciones (Amaral, Meek y Larsen, 2003; Sporn 2006).³⁸

Tendencias comunes

Puede postularse que estos cambios apuntan, gruesamente, hacia objetivos similares, a condición de abstraerse de la multifacética, compleja y continuamente cambiante naturaleza de las reformas introducidas en cada contexto nacional y, todavía más específicamente, en las instituciones individualmente consideradas.

Por lo pronto, Sporn (2003) ofrece un buen resumen de las tendencias que caracterizan a estos cambios: (i) reforzamiento de los cargos ejecutivos superiores de las universidades; (ii) cambios en el organismo de más alta dirección, los *boards* o juntas directivas; (iii) adopción de nuevas estructuras de decisión; (iv) medidas que promueven la *accountability*, la evaluación y el control de calidad y (v) reingeniería de la gestión financiera de las universidades. En lo que sigue se emplea este esquema para sintetizar algunos de los desarrollos del managerialismo universitario y las cuestiones que plantea.

Las posiciones ejecutivas superiores de las universidades --que en el caso de los Estados Unidos han sido tradicionalmente más fuertes (Meek 2003)³⁹-- comienzan ahora a reforzarse en diversos otros sistemas nacionales, en parte debido a una disminución de los controles burocráticos dispuestos por los gobiernos nacionales y en parte también para elevar la capacidad de conducción y adaptación de las instituciones (Sporn, 2006). Los rectores, hasta ayer elegidos por el senado académico o los claustros de profesores, son ahora designados frecuentemente por las juntas directivas al mismo tiempo que reciben mayores atribuciones (Fielden, 2008: 31-41). También aumenta el poder de los vice-rectores, decanos y jefes de departamentos. Un estudio sobre la administración de las universidades australianas, por ejemplo, señala que se habrían fortalecido las posiciones de control ejecutivo, “en las cuales gerentes-líderes asumen el rol de planificadores estratégicos y se ocupan de la reingeniería, guiados por misiones institucionales de estilo corporación privada” (Marginson, 1999:4).

En la misma dirección Boer (2003: 91) señala que en comparación con el pasado, las universidades están siendo rediseñadas en torno a estructuras de mando con creciente poder de los ejecutivos y una clara administración de línea. En efecto, variados sistemas alrededor del mundo están dando lugar a la aparición (o reorganización) de juntas directivas de gobierno que, en parte, sustituyen el rol tradicional del senado académico. Estos órganos se integran usualmente con miembros del sector público y privado, en número parecido o superior a los representantes académicos, y ejercen las funciones de alta dirección de la universidad, supervisión de su marcha y control de los ejecutivos superiores. Entre sus atribuciones se hallan la de designar al rector, aprobar los planes estratégicos y presupuestos, y actuar como intermediario en relación con el gobierno y la sociedad. En Australia estos órganos han sido movidos desde una posición básicamente representativa hacia una posición que se asemeja más a la de una junta corporativa. En varios países de Europa han incorporado representantes de los principales agentes externos y han pasado a ocupar un lugar central, como ocurre en los Países Bajos y el Reino Unido (Felt, 2002). El caso de los Países Bajos resulta particularmente interesante. En efecto, la reforma del gobierno y

la gestión de las universidades, iniciada en 1997, se propuso explícitamente superar un conjunto de fallas institucionales que, según el gobierno, se hallaban localizadas en las estructuras y procedimientos de dirección y gestión universitarias. Con este fin se dictó el Acta de Modernización del Gobierno Universitario, cuyos objetivos eran: (i) fortalecer las posiciones ejecutivas frente a la posición de los consejos tanto a nivel central como de las facultades; (ii) transformar los consejos universitarios y de los académicos en organismos consultivos; (iii) producir una integración entre las estructuras de gobierno y gestión; (iv) incrementar el poder de decisión de los decanos a nivel de las facultades, y (v) creación de un nuevo órgano de gobierno, la junta de supervisión comparable a un *board of trustees* (Meek, 2003: 22).

Asimismo, bajo la presión del nuevo entorno competitivo y la influencia del NPM, han empezado a generarse nuevas estructuras de decisión, centradas en el desempeño, la eficiencia y en una más rápida capacidad de reacción por parte de las universidades. También en este punto el modelo de decisiones colegial-democrático (Clark, 1987: cap. IV) comienza a ser revisado (Birnbbaum, 2003; Ehrenberg, 2004). En particular, se rediseñan los procesos de decisión y asignación de recursos tornándolos más parecidos a aquellos empleados por las empresas. En todos los frentes de la organización universitaria se pasa de un sistema de decisiones largamente negociadas sobre una cancha resbalosa al estilo de las anarquías organizadas (March y Olsen, 1987: cap. 6) a un sistema gestionado en función de la efectividad y eficiencia. De hecho, según observa Boer (2003:91), los órganos de decisión colegial --asambleas, consejos y comités que reflejan el consenso de los académicos-- se transforman en su mayoría en órganos consultivos o asesores, sin poder efectivo de decisión por tanto. Este desplazamiento del modelo colegial de gobierno universitario por uno managerial (Deem, 2004, 2001, 2001a, 1998; Felt, 2002) es una de las manifestaciones más resistidas y criticadas de las reformas inspiradas por el enfoque del NPM, pues representa una significativa transformación de la cultura organizacional de las universidades (públicas) y un cambio, también, en la identidad de los actores y en las relaciones de poder entre ellos (Rhoades, 2003).

Control de calidad

El nuevo contexto en que se desenvuelve la educación superior incluye adicionalmente una fuerte demanda por responsabilización pública (*accountability*) de las instituciones respecto de su desempeño y resultados y una creciente presión evaluativa (Fielden, 2008: 23-26; Burke and Associates, 2005; Trow, 1996; Neave, 1989, 1998) originada desde fuera por las regulaciones gubernamentales y el ambiente competitivo y desde dentro por la implementación del managerialismo. De hecho, Williams (1993: 229) considera que los modelos de gestión de la calidad surgen en la educación superior como un “producto de la ideología de mercado de los años ’80 y del managerialismo que lo acompaña”, idea compartida también por Rosa y Amaral (2005).

Las demandas por control de calidad a que ahora se encuentran sujetas las universidades incluyen varios (o todos) de los siguientes requerimientos: que las universidades se conformen a procesos externamente administrados de evaluación de calidad; que desarrollen procesos internos de auto-evaluación conducidos a la luz de criterios y estándares elaborados externamente; que, con propósitos de acreditación, se ajusten a estándares más específicos

definidos por la autoridad acreditativa; que cuenten con una estrategia institucional y con procesos transparentes de gestión de calidad; que existan vínculos --directos o indirectos-- entre las evaluaciones de calidad y la asignación de recursos; que adopten sistemáticamente estándares de desempeño en dominios tales como enseñanza, investigación, costo-efectividad, *value for money*, infraestructura e insumos, satisfacción de los estudiantes, generación de ingresos, etc. (Davies, 2000).

En suma, la gestión y la medición de la calidad de los procesos y productos universitarios constituyen un rasgo esencial de los nuevos arreglos de gobierno y administración de las instituciones y del nuevo tipo de relaciones entre los sistemas de educación superior y los gobiernos nacionales (Felt, 2002; Haug, 2003; Maassen, 2003; Neave y Vught, 1994). Por su lado, los procesos de mercadización introducen presiones adicionales al desplazar parcialmente la evaluación de la calidad desde las instituciones y la esfera de las regulaciones públicas hacia la competencia por alumnos y prestigios en el mercado de la enseñanza de pregrado (Trow, 1996; Dill, 2003), como se mostrará más adelante en relación al caso chileno (ver Sección 6.1.2.). Una manifestación de este último fenómeno es la adopción y difusión de rankings nacionales de universidades, promovidos ya bien por los gobiernos o, más habitualmente, como resultado de iniciativas privadas (Dill y Soo, 2005).⁴⁰

2.3.2. Privatización

Donde se observa una mayor experimentación como efecto del enfoque managerialista es en el área de la gestión financiera de las universidades. En efecto, como señala la revista *The Economist*, “nunca las universidades se han sentido más miserables. Están escasas de recursos. El micro-management de los gobiernos es intruso y contradictorio. Y la competencia las fuerza a hacer lo que no les gusta”.⁴¹

En general, estos cambios tienen que ver por un lado con las nuevas modalidades que adopta el financiamiento gubernamental de las instituciones públicas --en la dirección de los esquemas de becas y créditos estudiantiles (casillero 5)⁴² y en cuanto al financiamiento de la enseñanza⁴³ y la investigación académica (casillero 6)⁴⁴-- y, por el otro, con la gestión presupuestaria interna⁴⁵ y la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos y administrar los recursos provenientes de la comercialización de la investigación y los servicios de conocimiento (casilleros 7, 9 y 10).⁴⁶ Efectivamente, las instituciones se encuentran ahora ante la necesidad de

[...] complementar ingresos gubernamentales con ingresos no-gubernamentales, [lo cual] representa un traslado de la carga de los costos de la educación superior desde el ‘contribuyente general’ o ‘ciudadano general’ [...] a los padres y estudiantes en primer lugar pero, también a donantes filantrópicos y compradores de servicios universitarios (Johnstone, 1998: 9).

Según los críticos de los procesos de mercadización y del managerialismo, este desplazamiento supone un cambio radical en la visión predominante hasta ahora de la educación superior como bien público y servicio institucional, la cual empieza a ser reemplazada por una visión de la educación superior como una industria (Gumport, 2000), como una inversión individualmente rentable⁴⁷ o como una actividad de carácter semi-comercial en los límites

del mercado (Slaughter y Rhoades, 2004).⁴⁸ A su turno, el traslado parcial de costos hacia los estudiantes y sus familias a través del cobro de aranceles suele ser visto como uno de los principales medios de la privatización que estaría experimentando la educación superior. Tanto las razones que llevan a los gobiernos y/o a las instituciones a adoptar políticas de este tipo (Johnstone, 2005) como los argumentos económicos, de bienestar social y de equidad que justificarían su adopción (Barr, 2004), fueron examinados en su momento y no necesitan reiterarse aquí. Basta señalar que este tipo de políticas hace parte, efectivamente, de los procesos de mercadización, al mismo tiempo que expresa la decisión de los gobiernos en orden a reducir costos fiscales o bien de las instituciones con vistas a ampliar sus fuentes de ingreso. En última instancia representa el traslado del financiamiento universitario desde la oferta institucional hacia la demanda estudiantil, que trae aparejada una intensificación de la competencia entre las instituciones.

De hecho, diversos autores analizan el carácter multifacético de la mercadización como la expresión de una variedad de fenómenos de privatización en el ámbito de la educación superior. Por ejemplo, Jones (1992) define la privatización como un aspecto del cambiante balance general de actividades, patrocinios e influencias públicas y privadas a favor de estas últimas. Históricamente, sostiene él, y hasta una etapa avanzada del desarrollo de las primeras universidades europeas, no existía la distinción público / privada tal como se conoce hoy.⁴⁹ Su origen se ubicaría, en cambio, en los Estados Unidos durante el siglo XIX.⁵⁰

En la actualidad dicha distinción ocupa un lugar central en los análisis de la educación terciaria y adopta variadas formas (Enders y Jongbloed, 2007).⁵¹ En efecto, los fenómenos de privatización abarcan desde la creación de mercados para la educación superior hasta la transformación del balance público / privado en aspectos específicos como pueden ser el cobro de aranceles, el financiamiento y la gestión de las universidades y la aparición de instituciones privadas con y sin fines de lucro. Se trata por lo mismo de unos fenómenos complejos.⁵² A este respecto Johnstone (1999) --quien define la privatización como la tendencia de los sistemas y sus instituciones a asumir características y normas operacionales usualmente asociadas con el funcionamiento de la empresa privada-- propone analizar la tensión público / privada en los sistemas de educación superior no como una dicotomía entre polos excluyentes si no como un continuo a lo largo de varias dimensiones relacionadas entre sí. De allí resulta un panorama matizado de las diversas situaciones y grados de privatización en que pueden encontrarse los sistemas y las instituciones, según se representa en el Cuadro sinóptico 1.5.

Cuadro sinóptico 1.6.: Situaciones y grados de privatización en el continuo de Johnstone

Dimensiones	Público +			Privado +
Misión o propósito	<i>Continuo de privatización [Mayor privatización]</i>			
	Sirve una misión pública clara según lo determinado por el estado o el cuerpo académico.	La misión es pública y privada, según lo definido por el cuerpo académico.	La misión consiste principalmente en responder a los intereses privados de los alumnos, en particular sus intereses vocacionales.	La misión sirve intereses privados de estudiantes, clientes y dueños.
Propiedad	Pública: puede ser alterada o aún cancelada por el estado.	Corporación pública o entidad legal.	Privada no lucrativa: clara responsabilidad pública.	Privada comercial (<i>for profit</i>).
Fuente de ingreso	Todo fiscal o ingreso público.	Principalmente público pero con aranceles o financiamiento compartido.	Principalmente privado pero con apoyo a público a estudiantes que lo necesitan.	Todo privado: exclusiva o principalmente dependiente del arancel.
Control por el Gobierno	Alto control del estado, como en una agencia pública o ministerio.	Sujeto a control público pero menos que otras agencias del estado.	Alto grado de autonomía; control limitado a la supervisión.	Controles limitados sólo a aquellos aplicables a cualquier otro negocio.
Normas de gestión	Normas académicas; gobierno colegial, anti-autoritarismo.	Normas académicas, pero aceptación de la necesidad de una gerencia eficaz.	Limitada sujeción a normas académicas; alto control de la gerencia.	Funciona como un negocio; normas de la gerencia.

Fuente: Sobre la base de Johnstone (1999).

2.3.3. Mercados administrados o cuasi mercados

Miradas las cosas desde el punto de vista de la gestión financiera de las universidades (particularmente aquella de carácter público), el impacto mayor se atribuye a los nuevos mecanismos e instrumentos utilizados por los gobiernos para la asignación de los subsidios fiscales. Algunos autores abordan esta cuestión bajo la noción de mercados administrados (Shattock, 2003) o de cuasi mercados de educación superior (Benczes, 1998; Cutler y Waine, 1997; Dill, 1997; Le Grand, 1991). ¿Cómo aparecen estos mercados? En pocas palabras, mediante el empleo por parte de los gobiernos del instrumento de la hacienda pública para forzar a las universidades (públicas) a competir en un sistema que se asemeja a un mercado. De hecho,

Lo que comúnmente se entiende por fuerzas de mercado en la educación superior no son mercados puros en ningún sentido de la palabra. Mientras los gobiernos continúen financiando a las instituciones y subsidiando a los estudiantes, las instituciones operan, en el mejor de los casos, en un entorno de cuasi mercado (The National Center for Public Policy and Higher Education, 2003).

En este entorno, las instituciones deben comportarse como si se desarrollaran en un contexto de mercado y, por esta razón, desplegar sus actividades adaptándose a la regla de la competencia. Por ejemplo (cfr. casillero 6), deben suscribir --bajo una u otra modalidad-- contratos de desempeño con el Gobierno y/o ajustar sus operaciones y procesos presupuestarios a diversas fórmulas utilizadas por la autoridad para asignar recursos a la enseñanza e investigación universitaria⁵³; deben cubrir una parte creciente de sus costos mediante el cobro de aranceles y, adicionalmente, obtener recursos a través de la comercialización de la investigación (el capitalismo académico a que nos referimos antes) y la venta ampliada de servicios educacionales no-tradicionales, tales como educación continua, educación virtual a distancia, educación internacional y educación corporativa.

El caso de Finlandia constituye un ejemplo de esta tendencia. A pesar de ser éste un sistema conducido y financiado por el gobierno, sin embargo ha experimentado una profunda transformación inspirada en los principios del NPM:

El gobierno de las universidades se basa [ahora] en una gestión por resultados/ desempeño, donde hay metas colectivamente definidas, los recursos se asignan para implementar dichas metas y el desempeño se mide en términos de resultados. Los contratos de resultados entre las universidades y el ministerio son públicos y tienen una duración de tres años. Estos acuerdos pueden interpretarse como un compromiso entre sistemas centralizados y regulados y sistemas descentralizados y desregulados de conducción; no son tan vinculantes y detallados como es propio de aquellos ni tan sueltos y flexibles como serían éstos (Salminen, 2003: 64).

Estos cambios afectan asimismo la gestión financiera de las instituciones. En un entorno competitivo, ellas deben adaptarse a las exigencias impuestas por la presencia de un mercado administrado y competir además por recursos privados. Dentro de este contexto, las actividades comerciales de las universidades dan lugar a un conjunto de nuevas prácticas de administración. Ellas deben monitorear continuamente los flujos de ingreso generados por

esas actividades con la misma atención que lo haría una empresa; deben invertir y reinvertir constantemente dichos recursos operando a la manera como lo haría un capitalista de riesgo, de modo de mantener su ventaja competitiva; deben desarrollar políticas de precios como parte de la estrategia de negocios de la institución; deben considerar la integración vertical de sus actividades comerciales antes que su externalización, puesto que la universidad es una institución multi-propósito y frecuentemente la creación de valor proviene de las sinergias entre diversas actividades; deben compartir los ingresos obtenidos y los excedentes así generados entre el nivel central de la organización y sus unidades descentralizadas; deben mantener la confianza de los académicos evitando que estas actividades sean vistas como una estratagema que choca con los valores académicos y perjudica las funciones centrales de la universidad; deben desarrollar capacidades y profesionalizar la gestión de estas actividades tanto a nivel central como de departamentos y facultades (Shattock, 2003: 42).

2.3.4. Debates sobre efectos de la mercadización

La aparente comercialización de las universidades y su deriva managerialista, ambos íntimamente conectados con los procesos de mercadización de la educación superior, son objeto de un amplio debate, en particular en los Estados Unidos. Del lado de la pendiente comercial, el debate se centra principalmente en los efectos que sobre la investigación académica produciría su creciente orientación utilitaria --hacia la industria, hacia productos y hacia la transferencia tecnológica--, orientación que amenazaría el carácter de bien público de la producción universitaria (Washburn, 2005), la ética mertoniana de las comunidades científicas (Slaughter y Rhoades, 2004:75-77 y 113-114) y la autonomía de los procesos de descubrimiento y difusión del nuevo conocimiento.

Estas evaluaciones críticas chocan con otras que, por el contrario, encuentran evidencias positivas en los mismos procesos:

Las contribuciones económicas de la investigación académica han sido un notable logro de las universidades en la era presente. Más aún, los efectos de la coordinación de mercado sobre esta porción [académica] del mercado de investigación, a pesar de los temores, han hecho poco por desestabilizar la empresa más amplia de la investigación. Una razón es el predominio de los estándares académicos impuestos por un mercado administrado de la investigación. Otra es la prominencia de las tecnologías de investigación que permite a los científicos universitarios dedicarse a la investigación básica con una alta probabilidad de relevancia económica posterior (Geiger, 2004: 264).

Del lado de la pendiente managerialista, la discusión gira en torno a la naturaleza de las organizaciones académicas y los efectos provocados por el uso de técnicas de administración trasladadas desde el mundo de los negocios. Según concluye Birnbaum (2001: Caps.2 y 3) luego de un detallado análisis de la pasajera adopción y el subsiguiente abandono de dichas técnicas por parte de universidades norteamericanas --presupuestos por programa, gestión por objetivos, presupuesto de base cero, planificación estratégica, *benchmarking*, gestión de calidad total/mejoramiento continuo de calidad, reingeniería de procesos, administración por centros de costo o de responsabilidad, etc.-- si bien ninguna de ellas produjo un desastre institucional, sin embargo habrían contribuido a impulsar tres cambios negativos en la educación superior de los Estados Unidos de América durante los últimos cincuenta años.

Primero, el debilitamiento de las universidades como instituciones al deteriorar su cultura organizacional y los símbolos e identidades asociados a ella. Segundo, el decaimiento de la gestión académica al sustituir su base pragmática, de continuas adaptaciones y ajustes incrementales, por la importación de modelos abstractos que descontextualizan los problemas a resolver y tornan más difícil su manejo. Y, tercero, la erosión de la narrativa sobre la educación superior, al hacer aparecer a las universidades como ineficientes por un déficit de gestión y hacer creer que ellas aumentarían su eficiencia meramente por la vía de incorporar las más recientes técnicas de administración de negocios (Birnbbaum, 2001: 218-228).

Por el contrario, un análisis de los efectos de la mercadización en la educación superior inglesa concluye que entre éstos destacan una mayor eficiencia de las universidades medida por la mayoría de los indicadores cuantitativos y una transformación de la gestión universitaria. Esta última se manifiesta en el hecho de que las más importantes universidades inglesas han comenzado a ser administradas empresarialmente, al mismo tiempo que consolidan su posición en la escala reputacional del sistema nacional y en el mercado global. En efecto,

Las universidades inglesas han comenzado a experimentar el crecimiento de estilos empresariales de gestión. El premio al éxito financiero dentro de ellas ha empezado a aumentar y las sanciones al fracaso en este ámbito se han vuelto más severas. Un indicador es el incremento de la brecha salarial entre aquellos en la cúspide de la jerarquía académica y aquellos en la base. Los salarios de los rectores (Vice-chancellors) han aumentado mucho más rápidamente que el promedio de los salarios académicos durante los últimos diez años. En el otro lado del espectro ha habido un amplio incremento del personal de jornada parcial y de contratos temporales, muchos de cuyos integrantes tienen bajos sueldos y escasas perspectivas de carrera (Williams, 2004: 263).⁵⁴

Una consecuencia entonces es que la mayor eficiencia que las universidades obtienen de la aplicación del managerialismo se logra al costo de introducir prácticas de gestión del personal académico que cambian significativamente el estatus, la identidad y las prácticas de la propia profesión académica (Rhoades, 2003; Ehrenberg (2002: cap. IV). El balance de poder, entre tanto, se estaría desplazando desde los académicos hacia los gerentes académicos (Slaughter y Rhoades, 2004: cap. 8; Slaughter y Leslie, 2001: 154-161; Deem, 2004: 107-128; Gumpert, 2000).

Párrafo aparte merece otro aspecto --junto a la comercialización de la investigación y el managerialismo-- que aparece subrayado en los análisis contemporáneos sobre los efectos de la mercadización. Se trata del marketing de servicios educacionales con el fin de atraer, matricular y retener alumnos, función que se desarrolla hasta el punto de convertirse en un área estratégica de la gestión universitaria. No es que estas prácticas sean completamente nuevas; por ejemplo, la Universidad de Harvard distribuía folletos de promoción para reclutar a sus alumnos ya en 1643 y las universidades de Columbia y Chicago publicitaban activamente sus servicios y contrataban vendedores viajeros durante el siglo XIX en un esfuerzo por atraer estudiantes (Bok, 2003:81). Lo que ha cambiado entre tanto es la magnitud, intensidad y sofisticación de estas actividades al transformarse en una pieza vital del modelo de negocios de las universidades. En efecto, ya no se trata solamente de hacer publicidad directa sino de moldear las decisiones sobre diseño, venta y promoción de sus servicios institucionales

con vista al mercado. La promoción incluye ahora visitas de los encargados de admisión a colegios secundarios y programas vespertinos, invitación a estudiantes potenciales a participar en jornadas de fines de semana en el campus, mailing directo a posibles candidatos aprovechando las tecnologías de información y los antecedentes que proporcionan extensas bases de datos que pueden adquirirse en el mercado (Clotfelter, 1991: 86. Por su parte Slaughter y Rhoades (2004: cap. 10) proporcionan un exhaustivo análisis de las estrategias y prácticas de marketing empleadas hoy por las universidades de los Estados Unidos, desde la comercialización del deporte universitario hasta la explotación de su marca, contratos exclusivos para promover marcas comerciales ajenas en el campus, uso comercial del espacio público universitario, etc. Frank (1999) agrega que hoy no sólo se invierte en los procesos de reclutamiento de alumnos sino que se gasta además en retenerlos, ofreciéndoles variadas ventajas de entretención, deportes, habitación, comida y tecnológicas. Vedder (2004: 156) estima que las instituciones con fines de lucro de los Estados Unidos podrían estar gastando hasta un 20% de sus ingresos en publicidad de distinto tipo y las instituciones sin fines de lucro hasta un 10%. Ehrenberg (2002: 73) conjetura que las universidades privadas más selectivas de aquel país gastaban en procesos de reclutamiento, admisión y matriculación de sus alumnos hasta 1.700 dólares por estudiante y 2.500 dólares los colleges que no se benefician de las mismas economías de escala que las universidades. Newman, Couturier y Scurry (2004) observan que las prácticas de marketing ya no se reducen sólo a los Estados Unidos y habrían empezado a emerger ahora también en países de Europa.⁵⁵ En Chile el gasto de las universidades y demás instituciones de educación superior en publicidad pasó a ser el tercero más alto entre todas las industrias del país el año 2005⁵⁶. En estas circunstancias el debate ha tendido a concentrarse en torno a los límites éticos de este tipo de actividad comercial (Bok, 2003: caps. 9 y 10) y su impacto sobre la concepción de bien público de la educación superior.

2.3.5. Universidades emprendedoras

Se denomina universidades emprendedoras a las organizaciones más exitosas en el camino de adaptación al nuevo entorno (Clark, 1998, 2001, 2004), noción en torno a la cual se ha venido desarrollando toda una línea de investigación durante los últimos años (casillero 15).⁵⁷ No se trata, como interpretan algunos, de un nuevo modelo o idea de universidad, ni tampoco de una propuesta normativa destinada a incrementar el managerialismo de la gestión. Se trata, más bien, de la caracterización de un tipo de universidades que durante los años '90 habría enfrentado exitosamente los procesos de mercadización y de adaptación al nuevo entorno mediante la adopción de cambios que les permitieron elevar sus capacidades de respuesta y acelerar sus trayectorias adaptativas.

Realineamientos organizacionales exitosos

Inicialmente, la investigación de Clark (1998) se focalizó en cinco factores que combinadamente, de acuerdo con los estudios de casos realizados por él en Europa, habrían permitido a un grupo de universidades realizar un realineamiento organizacional y así transformarse en instituciones de adaptación exitosa. Posteriormente amplió su estudio incluyendo universidades de otras regiones del mundo y buscó identificar los principios de comportamiento que, en general, permitieron a todas estas organizaciones iniciar y luego mantener una exitosa trayectoria de cambio y adaptación (Clark, 2004).

¿Cuáles son los factores que según Clark hicieron posible la emergencia de las universidades emprendedoras?

Primero, la existencia de un núcleo de conducción fortalecido en estas instituciones que aumenta su capacidad sistémica de decisión en entornos inestables y cambiantes. Básicamente, este núcleo consistiría en agentes que trabajan para generar recursos en beneficio de la institución en su conjunto, ampliando y diversificando la base de ingresos de la universidad. En cada una el surgimiento y la consolidación de este núcleo se producen en distintos momentos y de diferentes formas, no pudiendo confundirse, por lo mismo, con ninguna teoría específica del liderazgo universitario, ni tampoco con tendencias hacia una mayor centralización o descentralización. Más bien, señala Clark, en cada caso se produce una combinación local única de ambas; centralización y descentralización. En general, se constata la aparición de líneas de autoridad más fuertes y una mayor presión por *accountability* sobre los individuos y grupos. Sobre todo, empero, a partir de la acción de este núcleo se produce una progresiva fusión de valores académicos y manageriales, sin formar dos troncos separados dentro de la organización.

Segundo, aparece una periferia de desarrollo mejorada consistente en una diversidad de centros de investigación y otras instancias de interfase entre la universidad, la economía y la sociedad, conjuntamente con unidades de gestión que se encargan de su funcionamiento. Este anillo genera múltiples actividades de investigación y educación contratadas y consultorías, habitualmente (pero no exclusivamente) bajo la forma de iniciativas que caben dentro del Modo 2 de producción de conocimiento (transdisciplinario, orientado hacia la solución de problemas externamente definidos, ejecutado a través de grupos de tareas o de proyecto, cuyos resultados tenderán a ser evaluados por las distintas partes interesadas y no sólo a través de la evaluación de publicaciones académicas sujetas a la revisión de pares) (Nowotny, Scott y Gibbons, 2001; Gibbons, 1998).

Tercero, la construcción de una base de financiamiento discrecional mediante una diversificación de las fuentes de ingreso, de manera de ampliar la capacidad de las instituciones para asignar subsidios cruzados y redistribuir recursos internamente. Ante la permanente presión de costos y el estancamiento o disminución de los recursos fiscales, una universidad puede ya bien someterse pasivamente a la trayectoria que siguen las asignaciones gubernamentales o reaccionar activamente para desarrollar nuevas fuentes de financiamiento. Las universidades emprendedoras salen a buscar proveedores de recursos que puedan compartir costos; de esta manera obtienen también un mayor espacio de maniobra. En efecto, un portafolio ampliado de flujos de ingreso aumenta los recursos totales a la vez que hace posible compensar pérdidas aquí con ganancias allá. Permite a la organización construir reservas, tomar préstamos e impulsar innovaciones. En breve, la diversidad de fuentes de financiamiento es una precondition de adaptabilidad. Una estrategia para la obtención de este fin ha sido resumida de la siguiente forma:

La estrategia es relativamente simple. Aliente a todos los sectores de la universidad a mirar hacia fuera en la búsqueda de posibles oportunidades; establezca arreglos de participación en las ganancias que estimule a cada sector a maximizar sus ingresos / línea final de balance (bottom line); instale mecanismos de gestión que no confundan las virtudes académicas con las virtudes financieras y que puedan asumir riesgos (Follet, 2004).⁵⁸

Cuarto, un territorio central estimulado, de manera que los departamentos académicos con menos posibilidades de diversificar sus ingresos no se queden rezagados o sean marginados del esfuerzo de realineamiento organizacional. El proceso de transformación no se detiene pues en los departamentos de ingeniería, ciencias y administración de negocios que, habitualmente, son los primeros en moverse en la nueva dirección. Por el contrario, en una universidad de adaptación exitosa “un departamento tradicional detrás de otro descubre el valor educacional, y también económico, de transformarse en una unidad emprendedora” (Clark, 1998: 12), para lo cual resulta imprescindible que puedan combinar los estándares académicos de la disciplina con una visión hacia fuera, hacia las oportunidades de mercado. En cambio, si la producción de servicios educacionales en estas áreas es vista por otros académicos del campo como una venta de bienes de escaso valor, destinada a ir mercado-abajo, entonces la reputación departamental podría dañarse y la unidad entrar en un círculo vicioso de menor reclutamiento de estudiantes y atracción de buenos profesores y consiguiente disminución de prestigio.

Quinto, la difusión dentro de la universidad de las ideas y creencias emprendedoras, hasta el punto de llegar a articular una nueva cultura organizacional y transformarse en un signo de identidad y orgullo institucionales. Se trata, señala Clark, de la parte más compleja del proceso. La nueva auto-comprensión de la organización no nace de una gran idea -- una misión declarada, por ejemplo-- ni necesariamente de un líder fuerte. Al contrario, emerge como resultado de un complejo proceso donde una idea institucional innovadora va conectando con otras ideas, éstas son experimentadas y se transforman en estructuras y procesos, prueban su efectividad adaptativa hasta convertirse poco a poco en creencias; es decir, una visión compartida, incluso una leyenda que explica y ennoblece la trayectoria recorrida. En suma,

La respuesta emprendedora ofrece una fórmula para el desarrollo institucional que pone la autonomía [de la universidad] sobre una base auto-definida: diversificar el ingreso para incrementar los recursos financieros, proveer de dinero adicional, y reducir la dependencia gubernamental; desarrollar nuevas unidades fuera de los departamentos tradicionales para incorporar nuevas relaciones con el entorno y nuevos modos de pensamiento y educación; convencer a los departamentos de retaguardia que también ellos pueden valerse por sí mismos, captar dinero, elegir activamente entre especialidades y adoptar una fisonomía emprendedora; desplegar un conjunto de creencias compartidas que guíen y racionalicen los cambios estructurales que proveen a la organización con una mayor capacidad de respuesta, y construir una unidad central de conducción capaz de hacer elecciones importantes que ayuden a focalizar la institución (Clark, 1998: 147).

Culturas académicas versus empresarialización

El enfoque clarkiano de las universidades emprendedoras ha encontrado amplio eco⁵⁹ pero ha suscitado, también, planteamientos críticos.⁶⁰ Por ejemplo Marginson (1999), a la luz de la evidencia recogida en Australia, señala los siguientes límites --para el caso de dicho país-- en cuanto al desarrollo de estas organizaciones-empresas. Primero, sus líderes estarían demasiado lejos de la base de las instituciones que gobiernan al mismo tiempo que se espera demasiado de ellos. Al final del día carecen de redes de soporte en la estructura

departamental de su universidad y su desempeño se limita a la acción gerencial. Segundo, con frecuencia la universidad-empresa parece sortear o confrontar a las culturas académicas antes que trabajar a través de ellas. Aumenta el número de profesores de jornada parcial y la importancia de los profesionales no-académicos en posiciones administrativas, mientras los académicos permanentes juegan un rol menor. Tercero, adicionalmente, el fortalecimiento de un núcleo central de capacidad estratégica, de respuesta rápida y de distribución de recursos discrecionales se hace al costo de restar dinamismo a las culturas académicas. Éstas se hallan sometidas a una continua supervigilancia y creciente estandarización, al mismo tiempo que son forzadas a focalizarse en programas de corto plazo. Cuarto, como resultado de todo lo anterior, la comunidad institucional interna de la universidad-empresa se debilita; sus líderes orgánicos pierden poder, las relaciones externas crecen en detrimento de las internas y se tiende al isomorfismo; es decir, a la imitación de modelos genéricos tomados de otras universidades. Quinto, y como producto de ese isomorfismo, la identidad singular de las universidades decae; disminuyen las confianzas internas y la organización pierde la capacidad de innovar. En suma,

La aplicación de reformas genéricas a las universidades tiende a debilitar su control sobre las condiciones que hacen posible una mejor educación e investigación, a menos que los sistemas organizacionales reformados se anclen en culturas académicas fuertes (Marginson, 1999: 11).

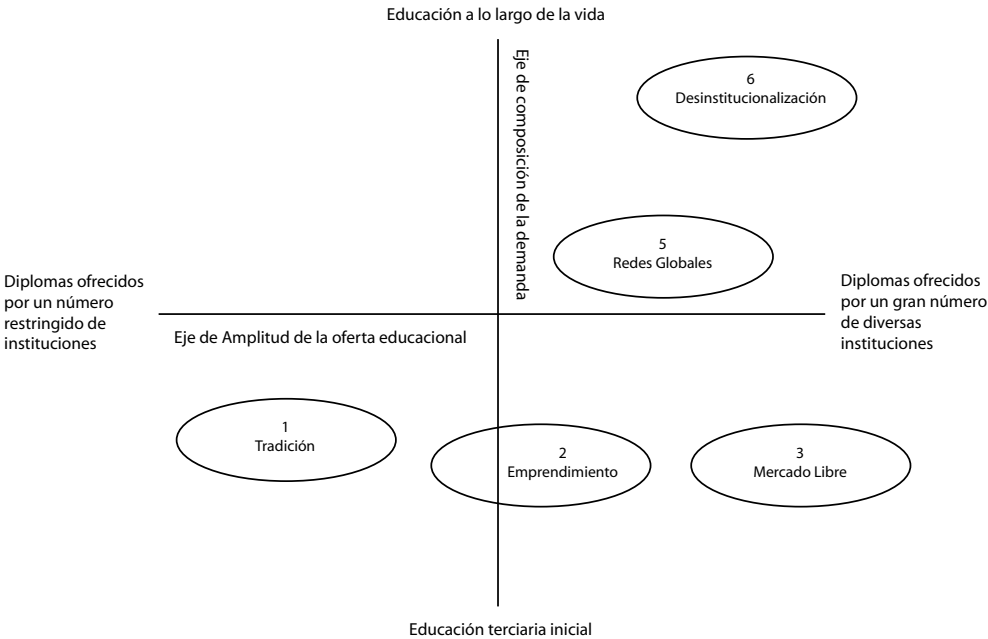
2.4. Análisis de escenarios futuros

La revisión del dominio de análisis de los mercados universitarios se completa con una vista de la línea de investigación sobre escenarios futuros de la educación superior.⁶¹ ¿Por qué incluir esta línea? Básicamente porque ella asume la mercadización (casillero 11) como pieza fundamental para sus proyecciones, particularmente bajo sus expresiones de mercado global (casillero 7), nuevos proveedores (casillero 8) y comercio transfronterizo de servicios de educación superior (casillero 9).

2.4.1. Escenarios futuros OECD

La mejor ilustración de esta hipótesis interpretativa se encuentra en los varios ejercicios de prospectiva que vienen realizándose en el marco del proyecto *CERI - University Futures* de la OECD.⁶² Dicho esquemáticamente, estos estudios⁶³ articulan los escenarios futuros en torno de dos ejes: primero, la amplitud reconocida (nacionalmente) a la variedad de proveedores de educación superior y, segundo, la profundidad que alcanza la participación educacional. El primer eje se refiere al rango de la oferta; el segundo a la composición de la demanda, según se representa en la Figura 1.3. El eje de la oferta corre horizontalmente entre un polo de provisión restringida de diplomas y un polo de provisión ampliada, esto es, amplía en volumen y diversidad. En el eje vertical se ubica la composición de la demanda, desplegándose entre un polo donde la gran mayoría de alumnos (digamos, un 80% al menos) pertenece al grupo de edad de entre 18 y 23 años y busca una educación terciaria inicial, y un polo donde un 50% al menos de los alumnos son personas en torno a 40 años o más que buscan alguna forma de educación a lo largo de su vida, sea ésta de nivel terciario, de especialización, reciclamiento, de posgrado o una forma de consumo en uso del tiempo libre.

Figura 1.3.: Seis posibles escenarios para los sistemas universitarios



Fuente: S. Vincent-Lancrin, op.cit, 2004.

Para arribar a los escenarios representados dentro del diagrama y localizarlos en el espacio definido por los ejes fundamentales, los estudios de la OECD agregan un grupo adicional de variables: de financiamiento, integración o desacoplamiento de las funciones universitarias, nivel de internacionalización de las instituciones, estatuto de los académicos e instituciones y rol que cumplen en ellas las nuevas tecnologías de información y comunicación. Luego, de la combinación de este conjunto de variables resultan seis escenarios según se muestra a continuación (Cuadro sinóptico 1.6.).

Cuadro sinóptico 1.7.: Matriz de seis escenarios de futuro

			Escenarios					
			1	2	3	4	5	6
1.	a.	Educación inicial / mayoría alumnos jóvenes	X	X	X			
	b.	Abierto / aprendizaje a lo largo de la vida / todas las edades				X	X	X
2.	a.	Financiamiento público predominante	X					-
	b.	Financiamiento mixto		X		X		-
	c.	Financiamiento privado predominante			X		X	-
3.	a.	Docencia + investigación ("x": fuerte en investigación)	X	X(x)				
	b.	Predominantemente docente				X	X	
	c.	Especialización según misiones			X			X
4.	a.	Foco nacional predominante	X			X		
	b.	Importancia del foco internacional		X	X		X	X
5.	a.	Estatus homogéneo de académicos e instituciones	X			X		-
	b.	Polarización de estatus de académicos e instituciones		X	X		X	-
6.	a.	Rol bajo de e-learning y TICs	X					
	b.	Rol alto de e-learning y TICs		X	X	X	X	X

Fuente: Vincent-Lancrin (2004).

Símbolos:

X: Rasgo se halla presente en el escenario

-: Indeterminado en el escenario

2.4.2. Escenarios de mercado

Si se considera separadamente cada uno de estos escenarios, se verá que 5 de ellos (escenarios 2 al 6) tienen componentes significativos de mercado, sea por el lado de la presencia de proveedores privados (tradicionales y/o nuevos) como ocurre en los casos de los escenarios 3, 4, 5 y 6; por el lado del financiamiento privado, como sucede en los escenarios 2 al 6 (predominante en dos; mixto en dos) o bien por el lado de la orientación de las instituciones hacia el mercado, rasgo que caracteriza a los escenarios 2, 3, 4, 5 y 6.

El escenario tradicional en tanto, cuya caracterización se deduce de la columna 1 de la matriz, se proyecta como la mantención en el tiempo del tipo de sistemas hoy predominantes en Europa continental. Sin embargo, a la luz de los análisis presentados en esta Primera Parte, difícilmente puede concluirse que él se halle ajeno al impacto de los procesos de mercadización, ya sea en el presente o, menos aún, en sus posibles futuros. En efecto, el modelo europeo de organización de la educación superior está sujeto también a una creciente presión de las fuerzas de mercado, sea bajo la forma de mercados administrados (casilleros 6 y 14) o por la necesidad que enfrentan las instituciones de integrarse competitivamente al emergente mercado global de la educación superior (casillero 7).⁶⁴

De modo que resulta razonable interpretar los escenarios de futuro desarrollados por la OECD básicamente como variaciones en torno al creciente influjo que se espera tendrán las fuerzas del mercado en este sector y su impacto sobre el comportamiento de las universidades. Esto se confirma al analizar una nueva versión de este ejercicio presentado a la reunión de Ministros de Educación de la OECD realizada en Atenas en junio de 2006 (OECD-CERI, 2006). Allí se proponen cuatro escenarios que consideran esta vez como ejes principales la mayor o menor extensión que se prevé alcanzarían los procesos de globalización de la educación superior e internacionalización de las universidades por un lado y, por el otro, el rol más o menos intenso que jugarían en el futuro las nuevas tecnologías de información y comunicación en la provisión de los servicios educacionales y en la colaboración / competencia en el ámbito de la investigación académica. En torno a ambos ejes vuelve a aparecer nítidamente la importancia que estos escenarios asignan a la cuestión del mercado. En suma, puede concluirse que de cara al futuro todo hace prever que aumentará la importancia de los mercados en la coordinación de los sistemas de educación superior, sin que aparezcan razones que pudieran llevar a pensar lo contrario.

2.5. Bases conceptuales del análisis de los mercados universitarios

Completada la revisión de la literatura que lleva a postular el surgimiento de un dominio especializado en torno al estudio de los fenómenos del mercado en el ámbito de la educación terciaria, se vuelve necesario confrontar ahora la siguiente pregunta: si acaso es efectivo que “hoy existen más especialistas escribiendo sobre el mercado [de la educación superior], pero [que] la comprensión de éste es más difusa que nunca antes”, según sostienen algunos (Martínez y Richardson, 2002: 1).

Sin duda, la aseveración inicial --i.e., más investigadores abordan la cuestión del mercado-- es correcta. Una tenue línea de investigación iniciada por Adam Smith ha devenido ahora último en un robusto dominio de análisis con una copiosa producción de información y conocimiento. Como señala un autor: “uno de los aspectos más notables de la investigación y el análisis contemporáneos de la educación superior es la reiterada invocación a la emergencia de un mercado para la educación y el entrenamiento de nivel postsecundario” (Pusser, 2006:23). En cambio, la presunción de que esta cuantiosa producción no estaría contribuyendo a una mejor comprensión de la cuestión del mercado en este sector merece ser discutida. El propósito de este capítulo es mostrar que ella carece de fundamento y que, por el contrario, este dominio de análisis proporciona un poderoso aparato conceptual para la comprensión de esta cuestión.

2.5.1. Organización del dominio de análisis

De la lectura sistemática del Diagrama base realizada en la primera Parte de este estudio se desprende, efectivamente, que hoy existe una cuantiosa producción en torno a la cuestión del mercado en la educación superior, al punto de que ella configura un nuevo dominio de contornos relativamente definidos. Este dominio se conforma como una red de conocimientos --textos y autores-- que, desde diferentes líneas, convergen en torno a dicha cuestión en tanto objeto de investigación y también, como luego se verá, en cuanto objeto de políticas públicas.

Se ubica este dominio, por lo mismo, en la intersección de varias disciplinas o subdisciplinas (particularmente la economía y la sociología aplicadas a la educación superior) y varios enfoques (principalmente el enfoque organizacional, de economía política y de políticas y administración públicas). De allí, también, que su entramado conceptual se halle en permanente tensión; no sólo por la diversidad de líneas de investigación que lo constituyen sino, además, por la variedad de perspectivas de análisis que cada una aporta con sus propios lenguajes teóricos y metodológicos.

Además su objeto de estudio es abordado desde dos lados distintos. Por una parte, desde el lado de la vocación científica o de intereses académicos (disciplinarios y de enfoques); por la otra, desde el lado del diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas. Luego, además de la tensión de perspectivas académicas subyacente encontramos aquí, adicionalmente, una tensión entre intereses y estilos intelectuales dispares, que utilizan dos diferentes modos de producción de conocimiento. Dicho en pocas palabras, el dominio combina los modos de producción uno (MP1) y dos (MP2) que la literatura especializada⁶⁵ distingue para diferenciar prácticas de producción, comunicación, circulación y evaluación del conocimiento académico, propiamente disciplinario (MP1), de aquellas prácticas que generan conocimiento en diversos otros contextos sociales, particularmente de la industria, el gobierno, en diversas arenas sociales --mercados, redes de consultores, *think tanks*, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales, movimientos sociales, etc.-- y también universidades que gradualmente incorporan prácticas propias del MP2 en de sus propias actividades (Weiler, 2006). Las características de este régimen de producción pueden presentarse resumidamente así:

Primero, el modo 2 de producción de conocimiento trasciende las fronteras disciplinarias. Va más allá también de la inter y la transdisciplinariedad. [...] Segundo, el MP2 expande el número de actores de investigación o conocimiento. [...] Otros actores, antes subestimados como meros ‘difusores’, ‘arbitradores’ o ‘usuarios’ de resultados de investigación se hallan ahora más activamente envueltos en su ‘producción’ (categoría esta última que se ha ampliado y vuelto más ambigua). Tercero, [...] un espectro mucho mayor de actividades sociales, económicas e incluso culturales posee ahora un componente de ‘investigación’ (Nowotny, Scott y Gibbons, 2004: 98).

Adicionalmente, las prácticas de comunicación y las formas de validación del conocimiento difieren sustancialmente entre ambos modos de producción. Mientras el MP1 se mueve en el círculo de la ética weberiano-mertoniana del desinterés, la objetividad, el reconocimiento por pares, y el carácter de bien público de las ciencias académicas, el MP2, en cambio, moviliza los intereses del contexto en que opera, se compromete con la solución de problemas prácticos de la sociedad, se comunica por distintos medios con diversas audiencias (expertas y no) y el conocimiento producido bajo sus reglas se valida no solo por pares sino en una esfera más amplia de participantes en que intervienen instancias gubernamentales, el mercado, la sociedad civil y los medios de comunicación.

En suma, el dominio de análisis de los mercados de educación superior posee un carácter mixto cuya organización social y epistémica difiere en cuanto a su naturaleza, formas de división del trabajo, procedimientos de producción de conocimientos, organización de los practicantes y medios de comunicación e interrelación, de un campo puramente

disciplinario definido a la manera de la sociología de las ciencias (Becher, 2001: cap. 2; Ben-David y Zloczower, 1962). Incluso puede postularse que este dominio se halla más cerca del MP2, aunque contiene un núcleo transversal (es decir, que atraviesa todos los casilleros del Diagrama base) de conocimiento generado bajo las reglas del MP1. Algunos autores deploran este hecho y atribuyen a esta débil delimitación entre investigadores académicos y expertos practicantes una proliferación de contribuciones que no se ajustan a las formas convencionales de la academia ni al conocimiento basado exclusivamente en los cánones de la investigación científica (Tight, 2004). Por el contrario para otros (entre los que se incluye el autor de este estudio) esa baja delimitación --y la mayor interacción entre investigadores académicos y expertos practicantes que ella favorece-- constituye una característica positiva del dominio y uno de los factores más dinámicos de su desarrollo.

Como sea, el desenvolvimiento de este dominio empujado por ambos modos de producción de conocimiento, da cuenta del hecho que la cuestión del mercado ha alcanzado un lugar prominente tanto en el ámbito académico como para el diseño y la formulación de políticas públicas. Independientemente de cuáles sean las causas y los motivos que se invoquen para explicar o justificar este fenómeno --y los hay de muy diversa índole, según se vio-- es un hecho que el avance bajo diferentes formas de los procesos de mercadización (casillero 11) ha terminado por concitar el interés de la academia, al mismo tiempo que refleja el rol central que las políticas de mercado ocupan en el repertorio de los gobiernos alrededor del mundo (OECD, 2008: Vol.1, caps. 3 y 4). De haber ocupado una posición relativamente marginal esta cuestión ha pasado a ocupar una posición cada vez más central. De haber estado confinada hasta comienzos de los años 1970 en un reducido grupo de investigadores de los Estados Unidos, durante la última década el interés por abordar su análisis se ha difundido rápidamente --y con ello vienen la multiplicación y el poblamiento de las líneas de investigación-- expandiéndose como por círculos concéntricos, primero hacia un segundo anillo de países anglosajones desarrollados (Inglaterra, Australia, Canadá); luego hacia un grupo de países europeo-occidentales (Países Bajos, Portugal, los países nórdicos, Alemania) y países del Asia cuyos sistemas poseen una fuerte presencia de proveedores privados (Japón y República de Corea) que integran un tercer círculo, para extenderse finalmente hasta un cuarto círculo donde aparece un variado conjunto de países, incluyendo a África del Sur, Chile, China, Corea, Hong Kong, Indonesia y Polonia. Al mismo tiempo que se iban constituyendo estos diversos círculos concéntricos, también varios organismos internacionales --en particular el Banco Mundial, la OECD y la UNESCO-- y diversas agencias gubernamentales de los países nombrados en los dos primeros círculos, contribuyen a la configuración de este dominio a través de actividades propias del Modo 2 de producción de conocimiento.

En suma, la revisión de la literatura especializada sobre la cuestión del mercado en la educación superior muestra que se ha formado un nuevo dominio de análisis; que éste se organiza en torno a un conjunto de líneas de investigación relativamente bien definidas, posee una naturaleza mixta desde el punto de vista de sus modos de producción de conocimiento, y que esta mixtura genera tensiones productivas para los participantes en este dominio. Alrededor de esta cuestión existen ahora redes de conocimiento con un entramado de textos, autores y prácticas de co-citación suficientemente densas como para reconocer sus principales dinámicas académicas, las cuales cuentan además con un soporte de argumentos, debates y enunciados suficientemente entrelazados como para alimentar una agenda de política pública, también ella, con contornos relativamente bien definidos.

América Latina en tanto permanece en los márgenes de este desarrollo, aunque hay unos pocos investigadores, instituciones y publicaciones que muestran una incipiente actividad en el dominio. Una de las razones que explican esta ausencia es el hecho de que el dominio se comunica en inglés y sus centros más activos se encuentran en el norte. Una segunda razón, de orden más estructural, es el escaso desarrollo institucional que en la región tienen, en general, los estudios sobre educación superior. A esto debe agregarse el hecho de que en su mayoría los escasos investigadores que trabajan en este dominio se identifican fuertemente con las tradiciones y prácticas de la universidad pública latinoamericana, cuando no tienen allí su hogar institucional. Desde esta posición es probable que los fenómenos de mercadización sean vistos como un objeto de investigación carente de legitimidad y prestigio académicos o como un objeto políticamente contaminado (y amenazante) respecto del cual conviene mantenerse a distancia o limitarse a su crítica.⁶⁶

2.5.2. Estructura conceptual del dominio de análisis

Al margen de la abundante y variada producción de este dominio, persiste la pregunta sobre qué grado de clarificación conceptual se ha ganado con ella durante los últimos años. ¿Es efectivo que la comprensión de los fenómenos de mercadización se halla estancada o, incluso, que resulta más difusa ahora que antes como sugieren Martínez y Richardson (2000)? Este estudio no comparte tan negativo diagnóstico.

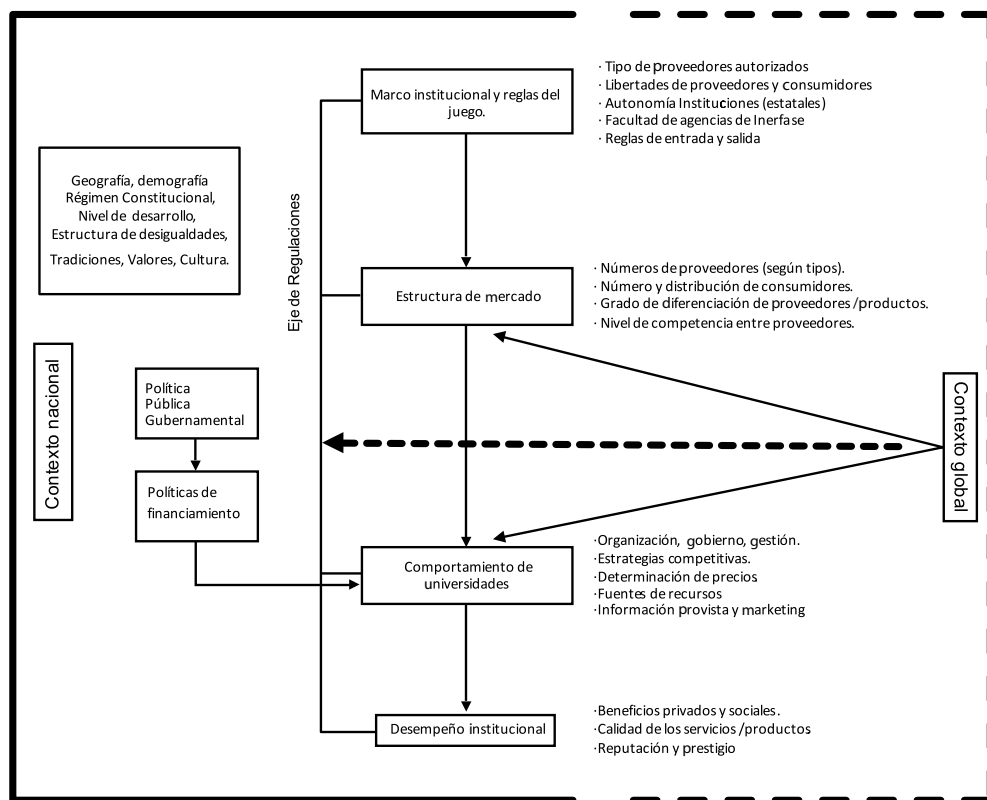
Por lo pronto, se ha establecido un sólido punto de arranque teórico para los estudios dentro del dominio; cual es, que la cuestión del mercado en la educación superior no puede ser abordada provechosamente con independencia del entrono económico, social, político y cultural dentro de la cual los mercados se hallan alojados (*embedded*).⁶⁷ Para decirlo en términos de la evolución del propio dominio, ya no es posible volver a un estadio anterior al triángulo de Clark (casillero 3), cuando todavía era posible analizar la coordinación de los sistemas como determinados por un solo factor. En cambio, cualquier esfuerzo destinado a comprender el funcionamiento del mercado de la educación superior necesita partir ahora desentrañando su relación con la esfera gubernamental (las políticas públicas y regulaciones del Soberano, como lo llama A. Smith) y considerar el comportamiento de las propias organizaciones académicas.

Esta imagen de un mercado de productores institucionalmente condicionados puede elaborarse productivamente --como de hecho hacen explícita o implícitamente la mayoría de los analistas de este dominio-- desde el enfoque de las organizaciones industriales. En efecto, desde esta perspectiva el desempeño de las firmas --en este caso las organizaciones o instituciones universitarias-- resulta de su comportamiento en el mercado, el cual proporciona la estructura en que aquellas actúan. Por su lado, la estructura del mercado es el resultado del marco institucional y las reglas del juego propios de cada contexto nacional. Por último, en cada una de estas instancias operan continuamente las cambiantes políticas y regulaciones que adoptan las autoridades gubernamentales.

La lógica general de este modelo --que puede asimilarse al modelo estructura-comportamiento-desempeño de Scherer y Ross (1990)-- “claramente refleja supuestos económicos sobre la competencia de mercado. Supone que el marco general de normas y leyes influencia el grado de competencia en un mercado y que esta competencia, por su

parte, influye sobre el comportamiento y el desempeño” de los agentes (Dill, 2003:4). Su lógica específica, en cambio, necesita abordarse desde el punto de vista de la sociología de las organizaciones, como se desprende de la literatura revisada a lo largo de esta primera Parte. Al aplicar este enfoque de economía política a los mercados de educación superior⁶⁸, se obtiene la siguiente visión de conjunto (Cuadro sinóptico 1.7.).

Cuadro sinóptico 1.8.: Diagrama resultante de políticas, mercados y comportamientos



Damos el nombre de Diagrama resultante a esta representación para subrayar su relación subyacente con el Diagrama base presentado inicialmente, el cual, como se recordará, tenía por objeto ofrecer un mapa del dominio de análisis de los mercados universitarios; particularmente, el mercado de la enseñanza de pregrado. Postulamos que ambos diagramas pueden leerse como si fueran un mismo texto expresado en dos lenguajes diferentes; topográfico el primero, de estructura conceptual el segundo.

Contextos

En cuanto a su principio de organización, el Diagrama resultante asume íntegramente el argumento sobre el alojamiento (*embeddedness*) de los mercados universitarios, situando gráficamente en su trasfondo y entorno las condiciones de contexto que inciden sobre sus aspectos de estructura, comportamiento y desempeño.

Por el lado del contexto nacional (costado izquierdo del Diagrama) destacan los factores de geografía, demografía y régimen político-constitucional, todos los cuales tienen implicancias tanto para la conformación de los mercados como para la actuación de los gobiernos. Se subrayan además otros factores macroscópicos, tales como el nivel de desarrollo del país, la estructura de desigualdades en la sociedad --que luego se expresa en la distribución de los capitales económico, social y cultural y en las relaciones de poder-- y la particular conformación cultural de la nación, todos los cuales condicionan de maneras decisivas el desarrollo de los sistemas. Asimismo se acentúa fuertemente en la parte izquierda del Diagrama el rol de la política gubernamental; en particular de las políticas de financiamiento cuya gravitación y múltiples efectos sobre el comportamiento de las instituciones y la evolución de los sistemas aparecen recalcados en diversos casilleros del Diagrama base.

Por el lado del contexto global (costado derecho del Diagrama) se enfatiza su presencia como un factor que puede incidir tanto sobre la estructura del mercado local como sobre el comportamiento de las organizaciones. Para determinar su grado efectivo de incidencia, en tanto, es necesario considerar --en cada contexto nacional-- sus efectos glonacales para insistir con el término acuñado por Marginson (esto es, global-nacional-local): la medida en que intervienen en el mercado nacional los nuevos proveedores y su impacto sobre la competencia a nivel local; la participación de los sistemas nacionales en el comercio transfronterizo y de las instituciones en los procesos de internacionalización; la conformación de espacios comunes a nivel de bloques regionales y, en general, el comportamiento internacionalmente orientado de las instituciones y el impacto de los fenómenos de globalización sobre las políticas y regulaciones públicas.

La importancia en general de las políticas para el análisis de los mercados universitarios se expresa a lo largo del eje de las regulaciones, afectando todas las dimensiones del modelo y, en primer lugar, la fijación del marco institucional y la determinación de las reglas de juego. Su peso es por tanto propiamente conceptual pero refleja también una prelación en el orden de los procesos históricos. En efecto, los mercados universitarios son siempre una creación de la política; su arquitectura, el producto de intervenciones gubernamentales.⁶⁹

En el caso de los mercados universitarios este vínculo de dependencia entre política pública y mercado, entre coordinación estatal y coordinación producida por la competencia, es de suyo evidente, como muestra la literatura sobre procesos de mercadización (casillero 11).⁷⁰ Sea que un gobierno proceda a privatizar gradualmente determinados aspectos del sistema de educación superior o que decida, en un sistema predominantemente público, crear un mercado administrado; sea que proceda abruptamente a imponer la mercadización del sistema como ocurrió en Chile (Parte II) o, al contrario, se proponga regular de maneras cada vez más sofisticadas el comportamiento de las organizaciones en el mercado (Parte III); sea que estimule a las universidades a exportar servicios de educación superior o que abra el mercado interno a nuevos proveedores asentados más allá de sus fronteras nacionales, en cualesquiera de estos casos actúa ya bien al nivel de las reglas de juego del sistema y su marco institucional o bien --a lo largo del eje de las regulaciones-- directamente sobre la estructura del mercado y el comportamiento de las organizaciones.

Marco, reglas y comportamientos

En el orden institucional y de las reglas de juego, las intervenciones gubernamentales suelen tener un carácter constituyente de los mercados. Definen, por ejemplo, el tipo de proveedores que legítimamente podrán participar en él y las reglas de base a que deberán sujetar sus actuaciones. Esto tiene especial importancia para las instituciones privadas y para el acceso de nuevos proveedores al mercado nacional. Asimismo, la autoridad pública debe establecer y, luego podrá regular, las libertades de los proveedores y consumidores, que operan como condiciones de posibilidad para el funcionamiento de este mercado (Jangbloed, 2004, 2003).

Mediante las políticas e instrumentos de financiamiento los gobiernos están en condiciones de influir directamente sobre el comportamiento de las instituciones (casillero 6) o bien de introducir regulaciones que inciden sobre la estructura del mercado. Por ejemplo, al otorgar créditos estudiantiles subsidiados y becas (casillero 5) el gobierno puede ampliar el número de consumidores; al crear incentivos especiales para estudiar en determinados programas académicos puede actuar sobre la demanda y, al mismo tiempo, señalar prioridades y preferencias de desarrollo a los proveedores. Crecientemente, a medida que el centro de gravedad de coordinación de los sistemas se desplaza desde la esfera político-administrativa hacia la del mercado, también el uso de los recursos públicos tiende a orientarse más hacia los resultados y a imponer metas de desempeño a las instituciones (casillero 6). En el ámbito de la estructura del mercado las regulaciones gubernamentales son esenciales para definir los alcances y la intensidad de la competencia. La autorización para crear nuevas instituciones privadas, por ejemplo, traerá generalmente como consecuencia un aumento de la competencia; pero la fijación del precio de los aranceles, o de límites geográficos o académicos para la oferta de programas académicos, tenderá a reducirla.

En otro nivel del análisis, el Diagrama resultante asume el principio de la economía de las organizaciones industriales según el cual el comportamiento de las firmas se halla fuertemente condicionado por la estructura del mercado, la que a su vez puede ser afectada de diferentes maneras por políticas y regulaciones públicas. Cuál es el grado de concentración del mercado, cuáles son las estrategias competitivas que adopten las organizaciones, qué precios determinan para sus servicios y productos de conocimiento, cómo obtienen los recursos necesarios para cubrir sus costos y, más en general, cuáles formas de gobierno y gestión institucionales adopten (casilleros 13, 14 y 15) son todos elementos que, teniendo una base en la trayectoria previa de las organizaciones, al mismo tiempo se configuran como una respuesta frente al mercado. Como vimos en su momento, desde Adam Smith en adelante este vínculo de adaptación evolutiva de las firmas con respecto al mercado se topa, en el caso de las universidades, con su especial estatuto público / privado y, por el lado de los mercados, con su carácter estratificado y de competencia posicional por alumnos, personal académico, recursos y prestigio.

En cuanto al comportamiento de estas organizaciones, suele afirmarse que en el caso de aquellas con fines de lucro no hay mayor dificultad para aplicar el análisis económico estándar, pues se trata de firmas cuyo objetivo, a la manera de cualquiera otra empresa comercial, es maximizar sus utilidades. “Más formalmente, esto significa que podemos esperar de estas instituciones [...] que ellas elijan a su personal académico y demás insumos

para producir un determinado nivel de *output* u oferta de cursos al más bajo costo posible” (Pusser y Turner, 2002: 5). En cambio, la teoría económica encuentra dificultades para definir la función maximizadora de las instituciones sin fines de lucro, sean éstas públicas o privadas. La respuesta convencional es que ellas buscarían maximizar los fines estatuidos en su misión, o bien, según se formula en otras ocasiones, maximizar dichos fines dentro de las restricciones que impone la supervivencia de la institución en el mercado (Zemsky, Wegner y Massy, 2005: 57-60). Estas instituciones diferirán por tanto en cuanto al énfasis que otorgan a la calidad versus la cantidad, la producción de bienes públicos o privados y el balance entre investigación y docencia (Pusser y Turner, 2002: 6).

Frente a este argumento se ha hecho notar que la misión de las organizaciones donativo-comerciales-sin fines de lucro (Hansmann, 1980) es difícil de definir. Por lo general conjuga fines diversos, algunos de éstos son difícilmente observables y sólo puede reconocerse su valor más adelante (como ocurre con la calidad de la educación obtenida) y las instituciones producen una mezcla de beneficios privados y sociales (casillero 4) que no son fáciles de identificar y medir. Esto último plantea un problema también a los gobiernos al momento de decidir qué, cuánto y cómo subsidiar las diferentes funciones que desarrollan las universidades (casilleros 6 y 14).

Finalmente, todas estas interacciones se reflejan sobre el último nivel del Diagrama resultante; el nivel del desempeño de las organizaciones y sus beneficios para la sociedad. Sin duda, aquí aparecen los tópicos más controvertidos dentro del dominio, tanto desde el punto de vista académico como de las políticas públicas (ver Secciones 6.2.6. y 6.2.7.). Por lo pronto, hay un asunto técnico envuelto en esta discusión; el de la medición del desempeño de instituciones sin fines de lucro y con fines múltiples que se coordinan a través del mercado. Además hay envuelto un asunto político-cultural, cual es, cómo determinar si esta forma de coordinación produce un efectivo alineamiento entre las dinámicas del mercado, los comportamientos de las instituciones y el interés general de la sociedad.

El primer aspecto es abordado usualmente mediante una serie de indicadores estandarizados como aquellos publicados anualmente por la OCDE (Education at a Glance) para los países miembros y, a partir del año 2006, complementariamente por la UNESCO para un grupo de países en desarrollo que participan en el proyecto World Education Indicators. Los indicadores habitualmente utilizados son las tasas de participación en la educación terciaria, el porcentaje de titulación en este nivel, la evolución de las tasas de desempleo para las personas con educación superior, las tasas de retorno privado y social (casillero 4) y el rendimiento de la educación superior para el crecimiento económico y la cohesión social.⁷¹

En cuanto al debate sobre los beneficios sociales que pueden esperarse de las universidades que operan en el mercado y su alineamiento con objetivos de bienestar social (Johnes, 2004) se plantea primero la cuestión de cómo evaluar su desempeño y, enseguida, cómo determinar si éste se halla alineado con el interés público. En relación a la primera cuestión, las asimetrías de información y demás fallas de coordinación que produce el mercado tornan especialmente agudo el debate en torno a las intervenciones y regulaciones que el Soberano necesita disponer para superar aquellas imperfecciones sin disminuir las ventajas que traen consigo la competencia y la autorregulación. La definición de obligaciones legales de informar, la adopción de reglas más exigentes de *accountability* y el diseño de sistemas de

aseguramiento de la calidad son parte del instrumental que los gobiernos utilizan para este efecto. En cuanto a la controversia sobre si el mercado favorece o inhibe el alineamiento de las instituciones con el bienestar colectivo, ella sólo puede dirimirse mediante un minucioso análisis de los mercados universitarios en diferentes situaciones, dentro de un marco que considere también las ventajas y desventajas de los sistemas coordinados por medios políticos y burocráticos. De hecho, sólo durante los últimos años comienzan a aparecer estudios empíricos y publicaciones de reflexión teórica que avanzan en esta dirección.⁷²

Hacia allá apuntan también las siguientes dos Partes de este estudio; una referida a la evolución histórica de la educación superior chilena y la implantación de un modelo de mercado en este sector (Parte II) y, la otra, a las políticas que han guiado el desarrollo de este mercado a partir del año 1990 y sus efectos (Parte III).

NOTAS

1 Un resumen por los propios autores de su teoría se encuentra en Rhoades y Slaughter (2004). Para una destilación esquemática de los puntos principales ver Slaughter y Rhoades (2004: Presentación). Para una revisión crítica, ver Zemsky (2005).

2 En esta misma dirección véase Ball (2004).

3 Sobre esto último ver Rhoades (2003).

4 Para un artículo clásico sobre este asunto, anterior a la teoría del capitalismo académico, véase Willmott (1998).

5 Sugerencias para encontrar alternativas dentro del ascendente capitalismo académico se proponen en Rhoades, Maldonado-Maldonado, Ordorika y Velázquez (2004).

6 Para un análisis de diferentes casos nacionales ver los estudios reunidos en Teixeira, Jongbloed, Dill y Amaral (2004). Asimismo, Jacobs y van der Ploeg (2005).

7 Para un ejemplo de este tipo de análisis véase de Wit y Verhoeven (2004).

8 Un ejemplo se encuentra en la medida adoptada por el Gobierno de Kazajstán para permitir la participación de capitales privados en la propiedad de un número de universidades públicas en las cuales el gobierno retiene temporalmente una cuota del poder de decisión, para luego ir a una privatización completa. Ver Brunner y Tillett (2007).

9 Ver asimismo Dill (2002).

10 Ver Teixeira, Jongbloed, Dill y Amaral (2004). Para una visión adicional de este mercado y sus recientes evoluciones en los Estados Unidos de América, véase Ehrenberg (2005).

11 Ver aquí también la bibliografía revisada en torno al casillero 6.

12 Para un análisis detallado del funcionamiento de diversos mercados de la educación superior en los Estados Unidos de América ver Geiger (2004a).

13 La literatura crítica producida en los países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Australia, considera usualmente dos vertientes adicionales. Por una parte, la crítica del capitalismo académico (ver Washburn (2005) y la bibliografía que acompaña la discusión del casillero 10. Por otra parte, la crítica hacia la comercialización de la educación superior dentro del emergente mercado global (casillero 7).

14 Mayores antecedentes sobre los puntos de vista críticos que se enuncian a continuación en el texto pueden consultarse en Mollis (2006), Boron (2006), López Segrera y Maldonado (2002).

15 Sobre este último aspecto véase también Trow (1996).

16 Para un análisis reciente aplicado a los Estados Unidos de América ver Lyall y Sell (2006).

17 Retomaremos este aspecto más adelante al revisar los casilleros 13 y 14.

18 Un análisis del mismo tópico para los países desarrollados, en Newman, Couturier y Scurry (2004).

19 Críticas orientadas en el mismo sentido en los países desarrollados se encuentran en Engell y Dangerfield (2005), Geiger (2004a), Erkowitz, Webster y Healey (1998).

20 Véase asimismo Giroux (2006), Neave (2004), Lynch (2004), Tilak (2004), Arocena (2004), Levidow (2001), Robinson y Tormey (s/f).

21 Puede consultarse además Levin (2006), Bensimon y Ordorika (2006), Araujo (2002).

22 Aunque no referido al mercado universitario, un texto fundamental para el análisis de los mercados como mecanismo social que señala el estatus (prestigio) de los productores es Podolny (2005).

23 En el original: *donative-commercial non-profit enterprise*. Winston (2003:4) explica este concepto provocativamente así en una nota a pie de página: "In keeping with Hansmann's "donative-commercial" enterprises, schools are both charities and commercial firms – part church and part car dealer".

24 Massy (2004) proporciona un análisis en profundidad de la forma de funcionamiento de este tipo de empresas donativo-comerciales sin fines de lucro en el mercado.

25 Para un análisis contemporáneo, ver Hansmann (1990).

26 Asunto distinto es si este mercado, llegado a su punto de equilibrio, se comporta eficientemente. Hoxbey (2001, 2003) argumenta que, al menos en el caso de los Estados Unidos, el mercado de la enseñanza en el nivel del bachillerato habría alcanzado durante los últimos años su punto de equilibrio, en la misma medida que el alumno promedio está hoy en mejor situación porque los insumos educacionales han aumentado más en el sector del mercado que sirve a los estudiantes con altos puntajes en la prueba de selección (SAT) de lo que han caído en el sector que atiende a los alumnos con bajos puntajes. Para un análisis crítico de los argumentos de Hoxby, ver Dill (2002).

27 Sobre efecto de pares en este contexto de argumentación véase Hoxbey (2001, 2003). Para un análisis aplicado de estos mecanismos de fijación del precio de los aranceles en los Estados Unidos puede consultarse Ehrenberg (2002).

28 Se vuelve sobre este asunto en el la Parte III (Ver Secciones 6.1.4. y 6.1.5.).

29 Para un análisis del concepto clarkiano de las universidades como instituciones de conocimiento y su posible aplicación en el contexto latinoamericano, ver Brunner (1988).

30 Baste ver la variedad de términos con que se califican estos mercados: *positional markets*, *hierarchical markets*, *status markets*, *trust markets*, *winner-take-all markets*, *peer quality markets*.

31 Sobre la determinación de costos en las universidades ver Geiger (2004; cap. 2), Winston (2003), Ehrenberg (2002: cap. 1), Getz y Siegfried (1991).

32 La noción de una carrera armamentista ha ganado amplia difusión en la literatura especializada. Winston (2000a:1) sitúa esta metáfora en el contexto de su teoría sobre la competencia en la educación superior de la siguiente forma: “El mercado de estudiantes de pregrado posee muchas similitudes con una carrera armamentista. La posición relativa de una escuela --relativa a otras escuelas-- determina su capacidad de atraer estudiantes y estudiantes de calidad. A su turno, dicha posición se halla determinada, en gran medida, por el tamaño de los subsidios ofrecidos a sus estudiantes (o, su equivalente, cuánto sus estudiantes deben pagar por un dólar de educación). Escuelas con alto poder de subsidio son las que más gastan por un dólar de arancel, de manera tal que esa ‘oferta’ atrae a los estudiantes de más calidad. Para cambiar su posición una escuela debe gastar más o cobrar menos y tener los recursos necesarios para respaldar esta decisión”.

33 Para una revisión de la literatura sobre fallas de mercado ver Hoff y Stiglitz (2001), Stiglitz (1991).

34 Para tratamientos desde distintas perspectivas puede consultarse Duczmal (2006), Abott (2005), Dill (2003, 2002), Breneman, Pusser y Turner (2000).

35 Para una discusión de este mismo argumento en el caso chileno ver Sección 5.4.2.

36 En contra de esta idea, Gumport (2000:85-86) sostiene que “la cuestión de si acaso una organización puede o no responder debe estar precedida por la pregunta de si acaso debe responder a cualquiera demanda proveniente de la relación de recursos de la cual depende. Pues, de lo contrario, podría ocurrir que emerja una organización enteramente distinta”. Para una revisión de los enfoques de adaptación en la literatura organizacional véase Gumport y Sporn (1999:17-28).

37 Para una bibliografía ecléctica sobre management de universidades véase J. Lomabrdi, “Managing Universities. An Eclectic Bibliography on Universities”, 2005. Disponible en: <http://thecenter.ufl.edu/edu05bib.html>

38 El volumen editado por Amaral, Meek y Larsen (2003) incluye estudios de casos para Australia, Brasil, Finlandia, Francia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Sud África. Para el caso de los países nórdicos véase Fägerlind y Strömquist (2005) y para el caso australiano Jodie (2004). Para una revisión de tendencias globales puede consultarse Fielden (2008).

39 Con todo, también allí se proponen diferentes medidas para reforzar y/o reformar el gobierno de las universidades. Ver Kerr (2002:13-15). Sobre la discusión contemporánea de estos asuntos en los Estados Unidos ver Eherenberg (2004), Tierney (2004).

40 Los autores proporcionan un detallado análisis de los rankings universitarios empleados en Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos de América con el propósito de entregar información al mercado sobre la posición relativa de las instituciones en una jerarquía de estatus/calidad. Además evalúan estos rankings en relación a cinco variables: validez, cobertura de dimensiones, comprensibilidad, relevancia y funcionalidad, concluyendo que todos ellos muestran importantes debilidades. Sobre el tema de los rankings universitarios a nivel nacional, véase adicionalmente Pascarella, Cruceb, Umbacha, Wolniaka, Kuh et al. (2004), Monks y Ehrenberg (1999), Hansmann (1998).

41 *The Economist*, July 26, 2003: 33-34.

42 Véase además las publicaciones del ICHEFAP - The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project, disponibles en: <http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/index.html>

43 Ver la literatura reseñada con ocasión del análisis del casillero 6, en particular Kaiser, Vossensteyn y Koelman (2002) y CHEPS (2001). Asimismo, ver Verger (2008:14-20).

44 Ver OECD (2003a) y Hazelkorn (2005).

45 Ver Ehrenberg (2002:Caps. 2 y 6).

46 Ver la literatura reseñada con ocasión del análisis de los casilleros 7, 9 y, en particular, 10.

47 Ver la literatura reseñada con ocasión del análisis de los casilleros 2 y 4. Además Belfield y Levin (2003: Part I). Una visión contraria al argumento del deterioro del bien público se encuentra en Dill (2005).

48 Ver además la literatura revisada con ocasión del análisis del casillero 10.

49 Ver una aplicación de este argumento a la educación superior latinoamericana en Brunner (2005).

50 Ver Eckel y King (2006), Thelen (2004) y Stadtman (1992).

51 Se retoma este asunto más adelante en la tercera Parte (6.2.5.).

52 Para una discusión del carácter mixto, ambiguo y complejo de la relación público / privada en la educación superior bajo la óptica de la producción de bienes públicos y privados en los mercados (tanto a nivel nacional como internacional), ver Marginson (2006, 2005a).

53 Véase Salmi y Hauptman (2006), García de Fanelli (2005). Para el caso de Francia, véase Musselin (1999). Para el caso de Chile, Thorn, Holm-Nielsen, y Jeppesen (2004).

54 Para el caso australiano véase Jodie (2004).

55 Citan el caso de las universidades públicas italianas. Al respecto ver Boffo (2004).

56 Sólo superado en monto por la publicidad de las grandes tiendas (retail) y de la industria de la telefonía. El Mercurio, Economía y Negocios, 20 enero 2006, sobre la base de información de Megatime.

57 Aunque el término universidades emprendedoras fue utilizado antes --ver por ejemplo Etzkowitz (1983)-- la línea de investigación que se integra al dominio de análisis de los mercados universitarios

se despliega a partir de Clark y da lugar a una abundante producción. Ver una selección en Brunner y Tillet (2005: Sección 2.8); Kirby (2006); Jacob, Lundqvist y Hellsmark (2003); Deem (2001); Pechar, Pfeffer y Pratt (2001); Gallagher (2000). Para el caso de Chile ver Bernasconi (2005). Para una revisión bibliográfica véase Guerrero Cano (2006). Para una revisión de la literatura sobre universidades emprendedoras desde el punto de vista de la ciencia y la tecnología ver Rothaermel, Agung y Jiang (2006).

58 Sir Brian Follet, Vice-Chancellor(1992–2000), University of Warwick. Citado en Clark (2004: 12-13).

59 Por ejemplo, se ha convertido en un tópico dentro de los estudios y debates de la OECD. Véase Institutional Management in Higher Education (2005).

60 Por ejemplo, véase Perry y Gaffikin (2005), Weiler (2005), Mautner (2003), Meyer (2002), Deem (2001).

61 Se abordan en esta parte únicamente los escenarios a nivel de sistema, sin referencia a los análisis del futuro de las instituciones universitarias como tales, que también tiene cierto desarrollo, particularmente en torno al papel que podrían llegar a jugar las nuevas tecnologías de información y comunicación en la provisión de las funciones docentes y de investigación. Véase, por ejemplo, Atkins (2005); Levine (2000); Duderstadt (1997).

62 Ver el sitio del proyecto en: http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_34859749_31245522_1_1_1_1,00.html

63 Ver Vincent-Lancrin (2004, 2004a); Larsen y Vincent-Lancrin (2002); Miller (2003); Ritzen (2006); OECD – CERI (2006).

64 Respecto de la discusión europeo-continental sobre la necesidad de integrar a sus universidades al paradigma de la globalización y mejorar su competitividad internacional, véase Marginson y van Der Wende (2006: cap. 7), Witte (2006), Felt (2006), Wit (2005), Nokkala (2005), Vught (2004).

65 Véase Nowotny, Scott y Gibbons (2004), Gibbons (1998) y Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott y Trow (1994).

66 Todo lo cual es paradójico si se considera que América Latina es una de las regiones donde los procesos de mercadización comenzaron más temprano y donde han adquirido también mayor envergadura y una gran diversidad de expresiones. Se trata por lo mismo de un laboratorio natural para este dominio de análisis.

67 El argumento del alojamiento (*embeddedness argument*) sostiene precisamente que “los comportamientos y las instituciones a ser analizados se hallan tan constreñidas por las relaciones sociales en curso que modelarlas como independientes es un gravoso malentendido”. (Granovetter, 2001:51). Este argumento, que parece de suyo evidente, tiene poderosas consecuencias sin embargo. Entre otras, obliga a revisar la noción de la competencia perfecta en mercados idealizados y a cuestionar el supuesto de que los mercados realmente existentes son meras expresiones distorsionadas de ese modelo ideal. Para un mayor desarrollo de este punto ver Fligstein (2002).

68 Como hacen explícitamente, por ejemplo, Jongbloed (2004) y Dill (2003).

69 Para una extensión de este argumento más allá de los mercados universitarios, véase Fligstein (2002).

70 Ver los artículos referidos a los casos de Australia, Estados Unidos de América, Reino Unido, Países Bajos y Portugal en Teixeira, Jongbloed, Dill y Amaral (2004). Ver en Forest y Altbach (2006) los artículos referidos a Australia, China, Corea, Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda, Indonesia, Japón, Rusia y Polonia. Para el caso de Polonia ver adicionalmente Duczmal (2006a). Para el caso de Chile ver Brunner y Tillett (2006) y Brunner (1997). Para el caso de la República de Corea ver Kim y Ju-Ho Lee (2006, 2003). Para los casos de Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán ver Brunner y Tillett (2007).

71 Sobre la base de este tipo de indicadores hemos realizado en otra parte un ejercicio de *benchmarking* del sistema chileno. Ver Brunner (2008 c).

72 Véase Massy (2004), Dill y Soo (2004), Jongbloed (2004), Johnes (2004), así como los capítulos de Teixeira, Jongbloed, Dill y Amaral (2004: Introducción, 2004: Conclusión). Asimismo Dill (2005a).

PARTE II: DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE HASTA 1990

Capítulo 3: Formación de un sistema universitario moderno

3.1. Período de gestación y consolidación del sistema previo a 1965

El núcleo institucional básico de la educación superior chilena se conformó a lo largo de aproximadamente un siglo, entre 1842, fecha de creación de la Universidad de Chile, y 1956, año de establecimiento de la Universidad del Norte. Durante este extenso período se crearon, en total, ocho universidades, dos de las cuales de carácter estatal y las seis restantes de naturaleza privada. Entre estas últimas, tres tuvieron origen en la acción de la Iglesia Católica y las tres restantes poseen, desde su inicio, carácter no confesional.¹

Las dos universidades estatales fueron fundadas en Santiago, ciudad capital. De las seis privadas sólo la más antigua de ellas, la Universidad Católica de Chile, tuvo su origen en esta ciudad, mientras las cinco restantes fueron establecidas en alguna de las principales ciudades fuera de la capital: Valparaíso (dos), Concepción, Antofagasta y Valdivia.

A lo largo del tiempo, sin embargo, las dos universidades estatales fueron extendiendo su acción hacia las provincias, estableciendo sedes regionales en diversos puntos del territorio nacional. En cambio, las universidades privadas permanecieron más o menos circunscritas a su esfera de irradiación local, generando un número menor de sedes.

3.1.1. Patrón de desarrollo

El patrón de desarrollo de este núcleo institucional básico de la educación superior chilena tuvo las siguientes características principales:

- baja diferenciación interinstitucional,
- alta diferenciación intrainstitucional,
- orientación netamente profesional de la enseñanza ofrecida,
- coordinación provista por las jerarquías institucionales y el mercado de demandas estudiantiles, y
- lenta expansión y modernización endógenamente generada.

Baja diferenciación interinstitucional

Las universidades chilenas aumentaron solamente de dos a ocho entre 1900 y 1956, manteniéndose luego por más de dos décadas en esta última cifra, mientras que en los restantes países de América Latina aumentaron más pronunciadamente, alcanzándose el año 1965 cifras superiores a 20 universidades en todos los principales países de la región: Colombia 26, Perú 30, Argentina 31, Brasil 42 y México 45 (Schiefelbein, 1968). Esta baja diferenciación interinstitucional se explica por el hecho de que toda creación de una nueva institución universitaria involucraba bajo alguna forma la participación y autorización del estado y con el tiempo llegó a significar, además, que su sustentación dependía del financiamiento público, incluso en el caso de las universidades privadas (confesionales y no-confesionales).²

Efectivamente, desde temprano se concibió a la educación superior como un derecho de los individuos en condiciones de ejercerlo, correspondiendo al estado asegurar el acceso a ella a través de las instituciones de enseñanza superior. Se entendía por lo mismo que cabía al estado financiar la oferta de este servicio, asegurándose así su gratuidad para los jóvenes, criterio que luego se extendió a todas las universidades en la misma medida que el estado asume de manera casi completa su financiamiento.

La necesidad de movilizar al estado --por la vía de autorizaciones y del desembolso de recursos-- operó por esto como un freno para la diferenciación interinstitucional. Por otra parte, la matrícula crecía en esos años, y a lo largo de toda la primera mitad del siglo XX, de una manera acompasada, permitiendo a las universidades existentes y a las pocas nuevas que se iban creando absorberla cómodamente, sin verse desbordadas por la demanda estudiantil. Así, la tasa bruta de escolarización universitaria, que en 1935 era de 1.4% respecto al grupo de edad de 20 a 24 años, llega a 2% en 1946, para situarse en 3.5% en 1957. En estas mismas fechas, la matrícula universitaria alcanza a 6.283, 9.948 y a 20.440 alumnos, respectivamente.

Asimismo influyó sobre la escasa diferenciación institucional de la educación terciaria, la temprana imagen de prestigio alcanzada por las universidades, especialmente por las dos más antiguas que, durante casi 80 años, compartieron ellas solas la misión de impartir enseñanza superior en el país. Además, el hecho de que la educación superior cubriera sólo a una delgadísima capa de los jóvenes en edad de cursar estudios universitarios (menos de cuatro de cada cien, en 1957), contribuyó a reforzar esa imagen de 'instituciones de excelencia', que lo eran antes que todo desde el punto de vista de su alta selectividad. Luego, la creación de cualquiera nueva universidad debía justificarse en función de este modelo de excelencia, y revestirse de una especial solemnidad.

En consecuencia, la diversificación de la enseñanza superior se canalizó preferentemente hacia el interior de los establecimientos, principalmente a través del subsistema de universidades estatales, las cuales, como veremos en seguida, extendieron sus actividades docentes hacia las provincias y, además, multiplicaron su oferta educacional hasta llegar a cubrir un amplio rango de carreras cortas, intermedias y largas.

Alta diferenciación intrainstitucional

Si bien el número de universidades existentes en Chile a mediados del siglo pasado era pequeño, ya en 1950 se habían creado nueve sedes regionales, las que aumentaron a diez y nueve en 1965, con localización en doce ciudades diferentes. Este último año, el número promedio de alumnos en las universidades era de alrededor de 7 mil que se hallaban matriculados en 255 carreras conducentes a 153 títulos diferentes. Las dos universidades estatales ofrecían, entre ambas, un total de 163 de esas 255 carreras.

Del total de alumnos matriculados el año 1967, alrededor de un 73% cursaba estudios considerados propiamente de nivel universitario (carreras largas de 5 años y más), mientras que el resto seguían estudios de nivel profesional y técnico (carreras intermedias y cortas). De las nuevas plazas creadas durante el período 1957-1967, 16.155 fueron creadas en Santiago, 15.394 en provincias y 5.142 en Valparaíso. Lo anterior permitió un fuerte crecimiento de

la participación de la matrícula regional en el total de la matrícula nacional, que pasa de representar un 25% en 1957 a representar un 45% en 1967. A su turno, entre las nuevas plazas creadas durante el período sólo una ínfima fracción (menor a 4%) corresponde al nivel de postgrado, nivel prácticamente inexistente todavía en 1957 (del total indicado, más del 80% correspondía a medicina y educación, en proporciones iguales). En cambio, el número de nuevos matriculados en carreras de 5 años o más se dobla, mientras que los niveles inferiores se multiplican por cuatro (en el caso de carreras de cuatro años de estudio) y por doce (carreras de menos de cuatro años de estudio). Del total de plazas nuevas creadas en estos últimos dos niveles, 84% se ofrece en provincias, confirmando que la conquista del *Hinterland* se hace a partir de estudios de cuatro años y menos de duración (Labbens, 1968).

De hecho, entonces, puede concluirse que la propia conformación del sistema de educación superior, con su base institucional poco diferenciada, favoreció un ritmo más alto de diversificación interna, pues cada una de las ocho universidades debía ir haciéndose cargo de las nuevas y variadas demandas que surgían en su entorno. Así, en vez de formarse nuevas instituciones para responder a estas demandas, como ocurrió en otras partes de América Latina, ellas iban siendo acomodadas dentro del molde organizacional de los establecimientos existentes, los cuales debían diferenciarse internamente para estos efectos y abarcar también a las provincias en su expansión.

La diferenciación endógena o intrainstitucional fue canalizándose, a su vez, por medio de la gradual multiplicación de las facultades y, dentro de cada una de ellas, de las escuelas y unidades que impartían carreras profesionales. Con el tiempo esto fue consolidando un esquema organizacional universitario basado en estructuras intermedias fuertes -- las facultades-- mientras que la base organizacional y la cúspide de las organizaciones universitarias se desarrollaban a un ritmo más lento y resultaban, en cualquier caso, más débiles que las facultades.

Debilidad en la base porque, al contrario de lo que sucede en universidades de investigación con un cuerpo permanente de académicos, en estas otras universidades la escuela no es nada más que una asociación relativamente suelta de catedráticos que tienen su ocupación principal fuera de la universidad y se reúnen esporádicamente para el solo efecto de combinar administrativamente sus horarios de clase y la organización del currículo de la respectiva carrera. Dicho en otras palabras, no estamos aquí frente a instituciones de base pesada (Clark, 1983: caps. 1, 3 y 6), sino que frente a organizaciones cuyo centro de gravedad se ubica en el nivel intermedio --el de las facultades-- verdadero centro de poder de la universidad y corazón de sus actividades.

Asimismo, la cúspide de estas organizaciones es débil pues el Rector carece de un equipo burocrático y opera más bien como un inspirador y representante de la universidad, al tiempo que el poder efectivo lo detentan los decanos (encargados de las facultades), los cuales se reúnen periódicamente para dirigir la universidad, coordinar sus actividades y repartirse los recursos.

El hecho de que los procesos de diferenciación dentro del núcleo institucional básico de la educación superior chilena hayan tenido lugar casi exclusivamente al interior de cada

uno de los establecimientos, consolidó esta estructura organizacional de cúpula y base relativamente débiles o livianas pero con una poderosa estructura intermedia encargada, precisamente a través de las facultades, de regular los procesos de diferenciación internos, acomodando a las nuevas carreras y unidades que se iban creando para responder a las demandas progresivamente más variadas del medio.

Orientación netamente profesional

Al completarse la conformación del núcleo institucional del sistema el año 1956, la matrícula total de las ocho universidades alcanzaba a alrededor de 20 mil alumnos matriculados en carreras largas, intermedias y cortas, de los cuales más del 25% se hallaban inscritos en carreras de pedagogía, 15% en derecho, 11% cursaba carreras técnicas, 7% medicina y salud y 7% carreras de ingeniería. El resto se distribuía, en orden decreciente, entre las siguientes carreras: arquitectura, economía y comercio, odontología, servicio social, agronomía (con menos de 5% cada una); administración pública, química y farmacia, veterinaria, enfermería y obstetricia (con menos de 2.5% cada una) y, con menor participación, las demás carreras como artes y música, periodismo, quinesioterapia, psicología, ingeniería forestal.

El conjunto de la matrícula se agrupaba, en suma, en carreras profesionales, semi-profesionales y técnicas, dando a la universidad de la época su típica fisonomía docente, con énfasis en la titulación profesional y su régimen de cátedras, escuelas y facultades ocupadas por un cuerpo de enseñantes con remuneraciones honoríficas reclutados de entre los profesionales de éxito en cada uno de los respectivos campos.

Entre 1957 y 1967 la distribución por áreas de la matrícula muestra una reducción de los inscritos en las carreras tradicionales (derecho y medicina) y un progresivo aumento en la participación de las áreas llamadas modernas: ciencias sociales y naturales, agronomía, ingeniería, tecnologías y educación.³ En cuanto a la creación de nuevas plazas durante el período 1957-1967, cerca del 75% se crea en las áreas de matrícula moderna, incluyendo, como vimos, un número significativo en carreras intermedias y cortas. Desde temprano se consolidó asimismo en Chile un rasgo adicional, consistente en que los grados y títulos son conferidos por las propias instituciones universitarias, primero bajo el control de la Universidad de Chile y luego directamente por cada una de las universidades reconocidas oficialmente por el estado (las ocho del núcleo institucional básico). La sola excepción a esta regla, que se mantiene hasta el presente, es que el título de abogado es entregado formalmente por la Corte Suprema de Justicia.

Coordinación por jerarquías institucionales y demanda estudiantil

El núcleo institucional básico de la educación superior chilena se conformó originariamente, durante el siglo pasado, a partir de la voluntad, entonces separada y en pugna, del poder estatal y del poder eclesiástico. Aquel fundó a la Universidad de Chile (1842), éste a la Universidad Católica de Chile (1888), que más tarde sería erigida como Universidad Pontificia.

La primera ejerció por un largo tiempo, hasta bien entrada la primera mitad del pasado siglo, un neto predominio, representando para todos los efectos al estado frente al sector

educativo nacional (Serrano, 1994). Controló el otorgamiento de grados y títulos y ejerció su superintendencia, ganando con ello en poder por el prestigio que le otorgaba esta función. La Universidad Católica, por su parte, representó el peso de la Iglesia y la influencia cultural de los grupos oligárquicos, ganando para sí el prestigio asociado al capital social de sus estudiantes y profesores. Mientras la Universidad estatal canalizaba el ascenso de los grupos medios y daba origen a una cultura superior laica y mesocrática, la Universidad Católica certificó educacionalmente a los hijos de la clase dominante y generó un espacio de movilidad para los grupos católicos que buscaban profesionalizar a sus vástagos (Brunner y Catalán, 1985: 261-320).

Más tardíamente, ya sobre la base de estos prestigios institucionales establecidos, se fueron constituyendo las demás universidades del núcleo institucional originante de la educación superior chilena.

La Universidad de Concepción fue creada en 1919 en la principal ciudad de la zona sur del país, bajo la influencia de la masonería local. En la década siguiente, con el patrocinio de la Compañía de Jesús, se creó la Universidad Católica de Valparaíso (1928), a la que se agregó, tres años más tarde, la Universidad Técnica Federico Santa María, constituida en esa misma ciudad con base en el legado de un importante industrial de la época. En 1947 el estado constituyó su propia Universidad Técnica, en concordancia con las incipientes políticas de fomento de la industria nacional. Siete años más tarde, bajo el impulso del Gobierno pero con carácter de institución privada, se constituyó en la ciudad de Valdivia la Universidad Austral de Chile, inspirada en un esquema y con arreglo a valores más modernos, como una institución llamada a tener injerencia en la realidad regional, desarrollar docencia y posteriormente investigación en las áreas ligadas al desarrollo rural, dentro de una concepción que valorizaba asimismo las humanidades y la filosofía. Por fin, en 1956 se crea en Antofagasta la Universidad del Norte, con el impulso de la Compañía de Jesús generado desde su matriz universitaria de Valparaíso.

Cada una de estas seis universidades, que vinieron a agregarse a lo largo del siglo XX a las dos más antiguas, tuvo una definida misión de origen y recibió el soporte de sus grupos de patrocinadores y sostenedores. Cada una adquirió una suerte de prestigio diferencial, decreciente según el orden temporal de su fundación, con la excepción de la Universidad Austral de Chile, que pronto se transformó, por su modernismo original, en una suerte de expresión del progreso universitario nacional.

En su conjunto, estas ocho instituciones adquirieron un lugar propio y desarrollaron su identidad en la geografía y la historia cultural del país con plena autonomía y con el apoyo financiero del estado, pasando a ocupar también una posición en la escala de reputaciones institucionales. Evidentemente, esta última se conforma progresivamente a medida que las nuevas instituciones van incorporándose al núcleo institucional básico. Esencial para estos efectos resultaba el grupo de académicos que ellas lograban atraer y el medio social del cual reclutaban a su alumnado. Sin embargo, no existía competencia entre ellas, ni por profesores ni por alumnos, pues entre todas se producía una verdadera división del trabajo, que resultaba ya bien de su localización geográfica ya bien del carácter social e ideológico de su cuerpo docente y estudiantil. Así, por ejemplo, mientras la Universidad de Concepción se insertaba cómodamente en una ciudad con tradición cultural propia y podía recurrir a las

elites profesionales de la región para seleccionar a sus académicos y a los grupos sociales más pudientes de la ciudad para reclutar a sus alumnos, en cambio las Universidades Católicas de Valparaíso y del Norte nacieron con un designio de servicio a los sectores más modestos de las clases medias, igual que las dos universidades técnicas --la estatal y la Federico Santa María-- ambas con una oferta principal de carreras intermedias y cortas volcadas hacia la capacitación para la industria y el comercio. De esta manera, la división del trabajo, junto con crear una solidaridad orgánica entre las instituciones, se expresaba como una jerarquía de capitales simbólicos en el plano de la cultura.

Cada universidad de las ocho originales funcionaba así con independencia, con un flujo de recursos asegurado por el fisco, coordinadas entre sí nada más que por la jerarquía implícita en la escala de los prestigios institucionales y repartiéndose el mercado de las demandas estudiantiles en función de sus mundos sociales y geográficos de referencia.

Esta forma de coordinación implícita de la educación terciaria chilena llegó a institucionalizarse casi al mismo tiempo que se cerraba el ciclo de formación de universidades pertenecientes a dicho núcleo institucional básico. En efecto, en 1954 se crea por ley de la República un Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, organismo cuya presidencia se entrega al Rector de la Universidad de Chile, reconociéndose su posición como primero entre sus pares. Dicho Consejo se encargaría de poner en contacto a las universidades, de generar información sobre sus actividades y debía, además, confeccionar “anualmente los planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los presupuestos que para ellas hayan aprobado las respectivas universidades”, función esta última de escasa trascendencia en aquella época por la casi inexistencia de este tipo de investigación, o de cualquiera otra, en las universidades del país.

El estado, por su parte, no jugaba un rol activo frente a la enseñanza superior, reservando su intervención nada más que para el momento de la creación de las instituciones y asegurando a todas ellas una corriente constante de recursos, los cuales eran distribuidos anualmente según una regla implícita que combinaba el peso numérico de los alumnos de cada institución y su ubicación en la escala de prestigios institucionales reconocida social e incluso estatalmente. Las transferencias de dicho aporte fiscal a las instituciones se hacía de manera ‘benevolente’; es decir, sin ataduras ni control posterior sobre su uso o rendimiento, característica que sería la más resaltante de dicha relación entre el estado y el sistema de educación terciaria de aquella época (Brunner, 1994, 1993, 1990).

Expansión lenta y modernización endógenamente generada

Así estructurada en torno a un núcleo de instituciones creadas parsimoniosamente a lo largo de un siglo, se entiende fácilmente que la educación superior chilena no haya aumentado nunca de manera explosiva su oferta de matrícula, si no hasta ya entrada la década de los años 1960. Por el contrario, ella crecía al ritmo de las iniciativas marginalmente incrementales de cada una de las instituciones, pasándose de cerca de 8 mil alumnos matriculados en 1940 a 15 mil en 1950 y a 20 mil en 1955. Este último año, solo entre tres y cuatro jóvenes de cada cien dentro del grupo de edad respectivo concurrían a la universidad, la que por este sólo hecho --e incluso independientemente del origen social del alumnado-- podía caracterizarse como una universidad de elites y para las elites. 10 años después, si bien el

número de alumnos se había incrementado fuertemente, la tasa bruta de escolarización superior (TBES) seguía siendo extraordinariamente baja, alcanzando apenas a un 5,6% en 1965 (PIIE, 1984: 582).

Organizadas casi completamente en torno a la función docente; orientadas casi exclusivamente a la formación para las profesiones, las semiprofesiones y el desempeño de funciones técnicas; desprovistas de cualquier incentivo para competir entre sí y cambiar sus rutinas; garantizados sus recursos por el estado y reguladas nada más que por una escala de prestigios institucionales diferenciales y un mercado de demandas estudiantiles en lenta expansión, las universidades chilenas de mediados del siglo XX se encontraban sujetas, para innovar y modernizarse, casi exclusivamente a sus dinámicas internas; esto es, generadas desde dentro de cada una de ellas. Vivían, para decirlo con una fórmula, en una ecología altamente protectora, sin presiones ni urgencias.

Sus dinámicas de cambio dependían, de manera casi absoluta, de factores endógenos, en la medida que también el ritmo de transferencia de recursos estatales poseía una gran regularidad. Efectivamente, el gasto fiscal en educación superior, expresado como porcentaje del PIB, se mantiene, alrededor de 1960, en torno a un 0.75%, y sólo empezará a incrementarse a partir de 1965, como se verá más adelante.

Según sostienen los analistas de la educación superior, las dinámicas de cambio endógeno en este tipo de organizaciones se hallan radicadas fundamentalmente en su base; tienen su origen en el incesante movimiento de especialización y entrecruzamiento que ocurre en las diversas disciplinas, a partir del trabajo de investigación (Clark, 1987: cap. 4^a; Ben-David y Zloczower, 1962; Halsey, Aron, Trow y Dahrendorf, 1964).

Por el contrario, en universidades dedicadas casi exclusivamente a transmitir conocimientos, y no a producirlos, los factores endógenos posibilitantes del cambio y la innovación se reducen a unos pocos. Primero, la existencia de liderazgos fuertes de cambio; segundo, la aparición de conflictos intrainstitucionales que obligan a negociar transformaciones para acomodar los intereses de los grupos contendientes; tercero, el surgimiento de núcleos innovativos o de agentes rebeldes al interior de la organización.

Como hemos visto, las universidades chilenas de la época no eran instituciones de investigación. Su cometido casi único era la enseñanza de las profesiones y la certificación de los respectivos estudios, tareas ambas que guardan una relación más bien conservadora con el conocimiento. De allí que las fuentes del cambio deban encontrarse en otra parte, que puede o bien ser un entorno turbulento que impacta sobre ellas, obligándolas a adaptarse, o bien políticas que intervengan sobre la operación de las instituciones, modificando sus estructuras organizacionales o su comportamiento. Ni lo uno ni lo otro se observa en la sociedad chilena de aquella época. El entorno en que operan las universidades era relativamente estable y ellas se protegían del medio externo, además, con el cerco de su autonomía, la que se hallaba político-estatalmente consagrada. De otro lado, el estado no intervenía en el ámbito de la educación terciaria sino para autorizar nuevas instituciones y para canalizar recursos fiscales hacia el conjunto de ellas, flujo que --como dijimos anteriormente-- se mantiene estable en el tiempo e, incluso, aumenta progresivamente.

Así, en el caso chileno, las universidades disponían solo de las fuentes endógenas de cambio, limitadas además --por ausencia de investigación en las disciplinas-- a solo unos pocos expedientes.

Posibilidades y límites: factores endógenos de cambio e innovación

Un primer factor con potencial de cambio endógenamente generado es la existencia de autoridades innovadoras; es decir, de líderes organizacionales capaces de imponer por medio de su autoridad personal cambios en la estructura o el funcionamiento de las universidades. De hecho, en cada uno de los ocho establecimientos pertenecientes al núcleo institucional básico es posible identificar Rectores que desempeñaron este papel y que, por tal concepto, fueron activos promotores del cambio, especialmente en los momentos del origen de la institución o en coyunturas específicas favorables para introducir innovaciones. Más generalizadamente se observa en varias de estas universidades --a lo largo de su historia-- la presencia de líderes innovadores; es decir, académicos revestidos de especial autoridad y prestigio y de una voluntad determinada de realizar un proyecto de cambio o transformación.

Particular importancia revistió el papel de este tipo de líderes en los procesos de institucionalización de algunas ciencias y de la investigación científica en las dos más antiguas universidades del país; como muestran, por ejemplo, los estudios sobre la creación de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile y sobre la implantación de la disciplina de la sociología en las Universidades de Chile y Católica de Chile.⁵ De hecho, igual como ocurrió en otros países de América Latina, la instalación de las ciencias en las universidades chilenas se debió, inicialmente y durante dos o tres décadas, al rol pionero de científicos extranjeros y de sus discípulos locales, los cuales operando en el medio ambiente relativamente hostil de unas instituciones exclusivamente docentes fueron abriéndose paso y legitimando este nuevo tipo de actividad en el seno de sus instituciones.

En segundo lugar, cabía esperar que algunos conflictos internos en las instituciones universitarias pudieran servir como detonantes de cambios en la propia organización, en la distribución de las influencias y del poder o en la orientación de sus actividades. Sin embargo, al observar la historia de cada una de estas instituciones se verá que, en general, ellas no experimentaron este tipo de conflictos originantes de innovaciones hasta más tarde, según se verá en la próxima sección, con excepción de las querellas a que daba lugar la acción de los innovadores a que nos referimos hace un momento.

¿Cómo explicar la ausencia de esta clase de conflictos --los generadores de cambio organizacional-- al interior de nuestras universidades?

No es este un fenómeno que haya sido bien estudiado por la historiografía nacional, por lo cual solo es posible avanzar aquí algunas hipótesis. La primera, y central, tiene que ver con la capacidad reguladora del conflicto potencial que desempeñaban las facultades, al segmentar la organización en un conjunto de áreas aisladas entre sí, cada una provista de suficiente autoridad y recursos para ejercer un control relativamente eficaz sobre su propio campo de operación. La facultad, según esta hipótesis, inhibe estructuralmente el conflicto, al dividir la organización en partes separadas, las que quedan así sujetas a su

dinámica interna de evolución. Un conflicto con potencial innovador en una facultad no logra traspasar las fronteras de ésta y, cualquiera sea su resultado, permanece encerrado en los límites de esa unidad.

En seguida, como vimos antes, estas organizaciones carecen de una base pesada, lo cual implica que no hay agentes poderosos de cambio sino sólo, en el mejor de los casos, individuos innovadores con suficiente capacidad para imponer su personal proyecto de cambio. La base institucional de la universidad exclusivamente docente es una base atomizada, donde la cátedra no es, como pudo ser en Alemania, una unidad estructural sino, más bien, una mera adscripción administrativo-curricular delegada en un profesional que se vincula transitoriamente con la organización. En estas condiciones, ser catedrático es meramente un rol temporal que se desempeña en la sala de clase y de cuyo prestigio se goza en la sociedad. Pero no constituye una posición organizacional dotada de intereses específicos y, por ende, generadora de potenciales estrategias de poder y de cambio.

Lo cual nos lleva al tercer factor potencial de cambio endógeno, que son los núcleos innovativos y los agentes rebeldes al interior de la organización.

Ya decíamos hace un momento que los catedráticos no ocupan propiamente una posición en el campo organizacional, es decir en la base de la institución, si no que meramente desempeñan un rol adscrito en la división administrativa del trabajo docente. Esta situación fue la más común hasta comienzos de la segunda mitad del pasado siglo, momento a partir del cual, especialmente en la Universidad de Chile y en medida menor en la Universidades Católica de Chile y de Concepción, empieza a surgir, en medio de los catedráticos y en unas pocas facultades, la figura del profesor (habitualmente joven) de jornada completa, que ocupa una posición a la vez estructural y conquistada por méritos, en el sentido de una carrera meritocrática o de logro profesional. Esta nueva figura, que generalmente corresponde a la de un joven académico formado en el extranjero, donde ha realizado sus estudios de postgrado poniéndose en contacto con las prácticas de una organización universitaria moderna y con la cultura de una moderna profesión académica, se inserta disonantemente en el medio universitario local controlado por las facultades y organizado en torno al rol adscrito del docente tradicional (catedrático).

La existencia de unos pocos núcleos académicos de este tipo, imbuidos de una cultura profesional basada en el logro y en el desempeño exclusivo de las funciones universitarias, que pretenden vivir no solamente para la universidad sino de ella, los convierte automáticamente en una amenaza innovativa dentro del molde organizacional de la universidad tradicional. Su posición en el campo organizacional los dota, además, de intereses específicos y los convierte, a poco andar, en potenciales grupos contendientes frente al poder de los incumbentes, o sea, de aquellos que bajo la autoridad del decano de la facultad controlan los recursos organizacionales. De hecho, significativas innovaciones modernizadoras se originaron en la acción estratégica de dichos grupos contendientes, como muestra un estudio sobre los enclaves de la profesionalización académica tardía (Brunner y Flisfisch, 1983: cap. X) y su aplicación a diversas situaciones en las universidades chilenas (Brunner, 1988a; Fuenzalida, 1963).

Un papel similar han desempeñado a lo largo de la historia de las universidades latinoamericanas los agentes rebeldes encarnados principalmente por los movimientos estudiantiles y sus asociaciones. De hecho, los estudiantes --a diferencia de los catedráticos adscritos administrativamente para ejercer su rol dentro de la división del trabajo docente-- ocupan posiciones en una estructura, por lo menos en la doble dimensión de la relación pedagógica y de la autoridad organizacional, llegando a identificarse fuertemente con su institución y los propios intereses gremiales. Ellos, en realidad, son en la universidad tradicional el único segmento relativamente permanente dentro de la organización, junto con los empleados y trabajadores que, sin embargo, están al margen de la operación central. Los demás agentes permanentes ocupan las escasas posiciones de autoridad --el Rector y algunos decanos-- y son habitualmente menos propensos al cambio pues se hallan limitados por los intereses inmediatos de los roles que desempeñan.

Lo anterior explica que, en este tipo de universidad, los estudiantes puedan convertirse, bajo condiciones de contexto propicias, en agentes rebeldes que desencadenan o introducen innovaciones y novedades. De hecho, así ocurrió en América Latina durante las primeras décadas del siglo XX, a partir del movimiento de Córdoba de 1918 (Portantiero, 1978). Y así volvería a ocurrir nuevamente en la década de los '60 del siglo pasado, con ocasión del movimiento reformista al que nos abocaremos en el siguiente Capítulo (3.2.).

Tampoco debiera sorprender que en coyunturas propicias de conflicto, el movimiento estudiantil haya podido establecer alianzas o desarrollado estrategias convergentes con los núcleos innovadores compuestos por los nuevos académicos profesionalizados, puesto que ambos encuentran --desde sus respectivas posiciones organizacionales-- motivos suficientes para combinar sus esfuerzos de cambio e impulsar sus respectivos intereses posicionales.⁶

3.1.2. Balance del período

En suma, puede decirse que en el caso chileno su sistema de educación terciaria se consolida tardíamente al completarse la conformación de su núcleo institucional básico compuesto por sólo ocho universidades. El período de formación de este núcleo institucional se extiende a lo largo de casi 120 años, período durante el cual se alcanza apenas una tasa bruta de escolarización superior de alrededor de 5% del respectivo grupo de edad.

Las universidades formadas durante este tiempo aspiran a obtener y obtienen un cierto grado de igualdad, independientemente de su estatuto jurídico que las distingue como universidades estatales, universidades privadas confesionales (católicas) y universidades privadas laicas. Todas terminan percibiendo recursos del estado, recursos que forman la casi totalidad de su presupuesto, y reciben --junto con el reconocimiento oficial de su autonomía-- el derecho a expedir títulos profesionales y grados académicos. La escasa diversificación interinstitucional se compensa con un alto grado de diferenciación interna o intrainstitucional que opera básicamente en dos sentidos. Por un lado, las universidades existentes multiplican su oferta de carreras y de títulos, cubriendo todo el rango de la formación postsecundaria, desde el nivel del postgrado (aunque tardíamente) hasta el nivel de las carreras técnicas cortas. Por otro lado, las universidades estatales, y en menor grado las privadas, salen a la conquista de la provincia, estableciendo sedes en las mayores ciudades a lo largo del territorio nacional.

Lo anterior explica, asimismo, la relativa modernidad de la matrícula de las universidades chilenas de esa época, que en lo fundamental se debe a la inclusión de las carreras de pedagogía dentro de los establecimientos universitarios, al sostenido incremento de la matrícula de ciencias sociales y en carreras intermedias y cortas del área de ingenierías y tecnologías.

Con todo, las universidades fundantes del núcleo institucional básico no desarrollan de manera sistemática, sino a partir de 1957, el nivel de estudios de postgrado, que comienza a desenvolverse en las áreas de medicina y de educación bajo la forma de cursos especializados de postulación. Asimismo, la matrícula de pregrado en el área de las ciencias naturales aparece recién en los años '50 del pasado siglo y tiene inicialmente un ritmo lento de crecimiento.

Se está pues en Chile, hasta 1960, frente a un sistema de enseñanza superior conformado por instituciones universitarias exclusivamente docentes y profesionales, que funcionan en torno a la estructura de las facultades y en base a un cuerpo académico integrado por catedráticos de honor, que dedican una parte marginal de su tiempo a las labores universitarias.

La coordinación interinstitucional tiene lugar sobre la base del mercado de demandas estudiantiles, las que se orientan en función de la escala de prestigio de las instituciones y de la localización geográfica de sus casas matrices y sedes. Al interior de las universidades son las jerarquías superiores docentes --i.e., los catedráticos-- junto con las autoridades centrales y de las facultades las que deciden el curso de sus instituciones y sus comportamientos y relaciones con la sociedad. El estado no interviene mediante políticas explícitas en la conducción y coordinación de la educación superior, limitándose a autorizar o patrocinar la creación de nuevas instituciones y a asegurar la gratuidad de la enseñanza mediante la provisión de los fondos requeridos para la operación de las universidades y de sus sedes provinciales.

3.2. Reforma y modernización: 1967-1973

El hecho de que el epicentro del multifacético proceso de reforma universitaria desencadenado en Chile el año 1967 se ubicara en las dos principales Universidades Católicas del país --en Santiago y Valparaíso-- obliga a preguntarse por este origen que podría considerarse peculiar.

Resulta, sin embargo, que estas dos universidades eran bastiones conservadores dentro del núcleo institucional básico de la educación terciaria chilena. Mientras en la principal universidad estatal, la Universidad de Chile, se multiplicaban los grupos innovadores y, al mismo tiempo, el rectorado era ejercido por líderes modernizadores, en las dos Universidades Católicas predominaba en cambio un clima tradicionalista, especialmente en la Universidad Católica de Chile. Las respectivas rectorías eran ejercidas por Obispos que representaban el ala más conservadora de la Iglesia Católica y los escasos grupos innovadores existentes, como el de los arquitectos en la Universidad Católica de Valparaíso, se encontraban relativamente aislados.

En las demás universidades el panorama era distinto. La Universidad de Concepción hacía ya tiempo había iniciado un proceso de modernización endógeno, adaptando su organización de acuerdo al modelo norteamericano de una universidad de investigación. Las universidades más nuevas, como las del Norte y la Austral, habían nacido a la vida durante la década del '50 con una concepción inicial más moderna, aquella orientada a servir a la comunidad regional de menores recursos y ésta llamada a convertirse desde su fundación en una universidad propiamente académica y de investigación. Las restantes dos universidades (la Técnica del Estado y la Técnica Federico Santa María) tenían una naturaleza de suyo diferente, pues se especializaban en un campo específico de carreras y reclutaban a sus alumnos en sectores de clase media y grupos urbanos ascendentes.

En fin, sólo las dos Universidades Católicas tradicionales se encontraban situadas en una zona altamente vulnerable, desde el punto de vista de su evolución interna y de los procesos de cambio que estaban ocurriendo a su alrededor (Brunner y Catalán, 1985: Estudio 4).

Efectivamente, el entorno de ambas universidades había empezado a volverse turbulento desde el momento en que: (a) la propia Iglesia Católica había iniciado un rápido proceso de *aggiornamento* bajo la inspiración del Papa Juan XXIII, que conduciría al Concilio Vaticano II y, en el terreno propiamente universitario, a propósito de la Declaración de Buga patrocinada por la Conferencia Episcopal de América Latina, que tomaba una posición avanzada en materias de enseñanza superior; (b) simultáneamente, el partido político representativo de la cultura católica progresista en Chile, el Partido Demócrata Cristiano, había llegado al Gobierno el año 1964 dentro de una coyuntura electoral que le había permitido obtener un amplio respaldo ciudadano, parlamentario y de la opinión pública nacional para su programa de reformas y modernización de la sociedad chilena (Ree, 2007: cap. 3).

Frente a dicha situación, que se vería reforzada por un creciente activismo social y una toma de posición favorable a los cambios por parte de la propia Iglesia Católica chilena y su Jerarquía, las Universidades Católicas tradicionales se encontraron de pronto aisladas, puestas a la defensiva y en manos de un sector de la Iglesia y de la sociedad chilena que representaban el pasado oligárquico y a un catolicismo puramente sacramental, conservador y tradicionalista. Estas características eran especialmente notables en el caso de la Universidad Católica de Chile. En ambos establecimientos universitarios católicos, además, el movimiento estudiantil venía siendo conducido desde hacía unos pocos años por agrupaciones estudiantiles adscritas al catolicismo progresista y la democracia cristiana, lo que le llevaba a reivindicar reformas que chocaban con el tradicionalismo conservador de la autoridad y de las facultades.

Las iniciativas innovadoras que habían tenido lugar en ambas universidades --como aquellas impulsadas por el grupo de arquitectura de la Universidad Católica de Valparaíso y por los grupos innovadores de algunas facultades de la Universidad Católica de Chile (especialmente en la Facultad de Economía y Ciencias Sociales y en las Facultades de Ingeniería y Medicina)-- se percibían nada más que como iniciativas aisladas y circunscritas a unas pocas unidades académicas, sin capacidad de afectar al conjunto de la organización universitaria ni de cambiar la orientación tradicionalista de sus autoridades superiores.

Por lo mismo, fue en estas universidades donde el movimiento estudiantil, en complejas alianzas con académicos innovadores o con grupos de profesores de inclinación favorable a la democracia cristiana, pudieron convertirse en efectivos ‘agentes rebeldes’, apuntando sus demandas hacia el cambio de las estructuras de autoridad de sus universidades y exigiendo la remoción y sustitución de sus ocupantes.

Los elementos exógenos jugaron en estas circunstancias en favor de las fuerzas contestatarias internos. El gobierno Demócrata Cristiano (1964-1970) apoyó las demandas de cambio de los estudiantes, sin intervenir directamente, pero tolerando la acción de los reformistas, incluso durante la fase más aguda que desembocó en la ocupación y paralización de actividades en ambos establecimientos católicos. La Jerarquía de la Iglesia Católica chilena alentó la necesidad del cambio en sus dos principales universidades y, eventualmente, tuvo que interceder en favor de los rebeldes ante la Santa Sede. Esta última, en conversaciones con el Gobierno de Chile, dio la autorización final para que los cambios pudieran producirse y encomendó a la Jerarquía eclesiástica local encontrar las formas para acelerar dicho cambio y abrir las puertas a una elección democrática de las nuevas autoridades universitarias.

La acción iniciada en las dos Universidades Católicas se expandió luego, como las ondas en el agua, hacia el resto de las instituciones universitarias del país, en todas las cuales los estudiantes exigieron y obtuvieron participación en el gobierno de sus universidades, abriendo las compuertas para que en cada una de ellas pudieran desarrollarse procesos organizacionales de modernización y de apertura hacia el acceso de un mayor número de jóvenes.

En la dimensión temporal diacrónica, la fase álgida del proceso reformista --aquella que se completaría con la denominada ‘democratización’ del gobierno de las universidades-- tomó entre tres meses y dos años, momento a partir del cual, en cada una de las instituciones, se llevó adelante un proceso de reforma centrado en la organización académica y la vinculación de la universidad con su entorno social.

3.2.1. Principales efectos de la reforma universitaria

Seis son los efectos más interesantes que cabe analizar desde el punto de vista del impacto de los procesos reformistas sobre el desarrollo de la educación superior chilena:

- Carácter endógeno de la reforma y su incidencia sobre las relaciones entre el estado y la educación terciaria,
- Expansión de la matrícula,
- Profesionalización académica,
- Creación de una base profesional para la investigación,
- Mayor complejidad de la organización y el gobierno académicos,
- Los fenómenos de politización universitaria.

Carácter endógeno de la reforma

Como se acaba de señalar, el proceso de reforma de 1967 se inicia en circunstancias externas que favorecen la efectividad de las estrategias internas de cambio. Pero son estas últimas, y no aquellas, las que ponen en marcha el proceso y explican sus orientaciones básicas.

Dicho en otras palabras, el proceso reformista no corre por cuenta del gobierno y sus políticas ni se desencadena, tampoco, a partir de acciones externas a las instituciones. Aquel y éstas hacen posible que el proceso se ponga en marcha y lleve a cabo, pero sus principales dinámicas son endógenas y adquieren, por lo mismo, modalidades específicas en el caso de cada establecimiento.

Incluso, la reforma universitaria del año 1967 no llega a involucrar directamente la relación entre el estado y el sistema de educación superior, que permanece intocada a lo largo de estos años y hasta el golpe militar de 1973. En efecto, los reformistas de la época apenas plantean cuestiones que trascienden el marco de sus propias instituciones, reafirmando a cada paso la autonomía de sus establecimientos, la gratuidad de la educación superior, y la necesidad de que el estado aumente las transferencias en beneficio de la expansión y modernización de la enseñanza superior.

Sólo en 1970, al producirse el término del Gobierno Demócrata Cristiano y el triunfo electoral de la Unidad Popular que llevaría a un dirigente del Partido Socialista a la Presidencia de la República, se negocia entre las fuerzas políticas en pugna un estatuto constitucional de garantías, que comprende también a las universidades. De acuerdo con dicho estatuto de garantías⁷ se refuerza en la Constitución Política del Estado el carácter autónomo de las universidades, medida que buscaba evitar que el gobierno pudiera intervenir en el futuro en su conducción. En efecto, se consagra en la Constitución (artículo 10, Nº 7) que:

Las universidades estatales y las particulares reconocidas por el estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.

El acceso a las universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes, quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes, que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico. El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes.

El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes. Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran.

En breve, se buscaba asegurar, frente a una nueva coalición política que llegaba al gobierno sobre la base de un programa que se autodeclaraba socialista y revolucionario, las condiciones básicas que hasta ese momento habían caracterizado a la educación superior chilena: autonomía irrestricta de las instituciones, financiamiento garantizado por parte del estado, pluralismo interno, libertad de enseñar y estudiar, selección por méritos de estudiantes y profesores.

En cambio, no hubo durante el período que nos ocupa (1967-1973) ningún intento serio por legislar sobre la educación superior en su conjunto, o para alterar el patrón tradicional de relaciones entre ésta y el estado.

La reforma universitaria fue, entonces, un proceso endógenamente generado; esto es, conducido y aplicado de acuerdo a las condiciones prevalecientes en cada institución en un marco de condiciones externas favorables para su desarrollo. Inicialmente se vio estimulado por un clima cultural particularmente propicio en el caso de las universidades católicas tradicionales (Brunner, 1985a). Y contó también con un clima político propicio a lo largo de su desarrollo, el cual hizo posible que el Gobierno no solo miraran con buenos ojos este proceso sino que además lo apoyara aumentando sustancialmente las transferencias de recursos fiscales en beneficio de las ocho instituciones universitarias. En efecto, entre 1965 y 1973, el gasto público en educación superior aumentó en relación al PIB de 0,99% a 2,11%, llegando este último año a representar un alrededor de un tercio del gasto público total en educación (Arriagada, 1989). Más adelante se verá como este aumento de recursos sirvió para financiar los objetivos de la reforma y a qué fines se destinaron. Por ahora conviene subrayar que tal incremento del subsidio público refleja --de manera que casi no necesita subrayarse-- la mantención del pacto histórico entre el estado y las universidades según el cual aquel aumentaba generosamente las transferencias a las universidades en tanto que éstas retenían plenamente su autonomía, consagrada ahora constitucionalmente, y disponían de aquellos recursos de acuerdo a su libre voluntad y decisiones.

Expansión de la matrícula

Uno de efectos más visibles del proceso reformista consistió en la apertura de éstas a un más rápido incremento de la matrícula. Las ocho universidades se vieron envueltas, aunque de manera diversa como veremos más adelante, en este común proceso expansivo, el que se debió a la conjunción de tres factores.

Primero, la mayor disponibilidad de recursos fiscales debida a políticas expansivas del gasto fiscal, especialmente durante la segunda fase de la Reforma, o sea, bajo el Gobierno de la Unidad Popular (1970 - 1973).

Segundo, el mecanismo de cálculo para la asignación de estos recursos que, gruesamente, dependía de una combinación entre el patrón histórico de distribución (la asignación del año anterior como antecedente para la asignación durante el próximo) y el número de alumnos matriculados por cada universidad (de modo tal que la fuente de legitimidad para aumentar los aportes directos del estado a las universidades reposaba, en última instancia, en el número de alumnos inscritos).

Tercero, el propio proyecto ideológico de la Reforma que ponía énfasis en la necesidad de democratizar el acceso a la enseñanza superior mediante el ofrecimiento de un mayor número de vacantes a los estudiantes egresados de la educación secundaria. Este último punto es importante. En efecto, no se trata nada más de que haya existido una ideología expansionista en el seno de las universidades reformadas sino que, simultáneamente, se estaba produciendo en Chile un notable incremento de la matrícula de la enseñanza secundaria. Esta pasa de 148.444 alumnos en 1965 a 302.100 en 1970 y a 445.862 en 1973, con la consiguiente elevación de la tasa de participación respecto del grupo de 15 a 19 años de edad que en esos tres momentos se sitúa en 17.5%, 32.8% y 42.9%, respectivamente.

El resultado combinado de estos efectos significó que, mientras durante la época de consolidación del núcleo institucional básico doblar la matrícula total de enseñanza superior (de 6 a 12 mil alumnos) tomó casi 15 años, y luego casi 10 años para pasar de 20 mil matriculados (1957) a 40 mil (1965), en cambio durante los siete años del período de la reforma (1967-1973) la matrícula aumentó casi tres veces, pasando de 55 mil a 145 mil. A su vez, la tasa bruta de escolarización superior se incrementó de 7.1 % a 16.8% durante este período, lo cual representa el tránsito desde un sistema elitista a uno ya en fase de masificación (Trow, 1974, 2000).

El mayor y más rápido crecimiento de la matrícula se produce entre los años 1970 y 1973, que coincide asimismo con la época de mayor crecimiento del gasto público en educación. A la vez, el mayor crecimiento es absorbido principalmente por las universidades estatales, llevando a una gradual caída de la participación de la enseñanza superior privada en el total de la matrícula de la enseñanza superior.

En efecto, de las 90.010 matrículas nuevas que se reclutan durante el período de la Reforma (1967-1973), a la Universidad de Chile corresponde la creación de 38.787 (43.1%) y a la Universidad Técnica del Estado de 23.791 (26.4%). Es decir, ambos establecimientos estatales contribuyen con alrededor de un 70% de la nueva matrícula generada por el sistema en su conjunto. Entre las universidades particulares, sólo la Universidad de Concepción presenta un crecimiento fuerte de su matrícula, aportando un 16% de la nueva matrícula total.

En cambio, si se toma como base el año 1967 (índice 100), en tal caso el crecimiento más alto de la matrícula se observa en la universidad más nueva (la Universidad del Norte) y en las instituciones técnicas que ofrecen carreras intermedias y cortas. En cuanto a las restantes, crece más aceleradamente la matrícula en la Universidad de Concepción que, entre las privadas impulsa la política más fuertemente expansiva, en tanto que las Universidades Católicas de Santiago y Valparaíso mantienen políticas relativamente selectivas, igual que la Universidad Austral de Chile. Caso aparte es el de la Universidad de Chile, la cual aporta el mayor número de nuevas matrículas que se generan durante el período pero, en cambio, crece a un ritmo moderado y pierde, incluso, algunos puntos de participación dentro de la matrícula total del sistema. En efecto, en 1967 ofrecía un número levemente mayor a la mitad de la matrícula nacional mientras que en 1973 participa con un 45.2%.

En cuanto a la evolución de la matrícula por áreas del conocimiento, ella presenta algunos cambios significativos durante este período. Las carreras tradicionales --derecho y salud-- que todavía el año 1957 comprendían casi un tercio de la matrícula total, abarcan el año 1973

menos de un 14%, mientras que el área de las ingenierías y tecnologías --comprendiendo carreras intermedias y cortas-- alcanza este último año una participación cercana al 30%. También crece durante este período la participación de las ciencias sociales y de las ciencias naturales y matemáticas, en tanto que la matrícula del área de educación se mantiene constante por encima de un cuarto de la matrícula total. En suma, durante el período reformista se observa una relativa continuidad de la tendencia hacia la modernización de la matrícula, proceso que, como tuvimos oportunidad de ver, se había iniciado ya antes de 1957.

Profesionalización académica

Al iniciarse el proceso de Reforma Universitaria sólo un reducido número de docentes se hallaba contratado en régimen de jornada completa. Según datos estimativos, el número de profesores de jornada completa alcanzaba en la Universidad de Chile a alrededor de 32% el año 1966 y, en el caso de la Universidad Católica de Chile, a alrededor de 17% el año 1967.⁸ En esta última Universidad, los profesores de jornada completa aumentan a más del doble entre 1967 y 1973, al tiempo que en las demás universidades los docentes e investigadores de jornada completa alcanzan el año 1973 los siguientes porcentajes dentro del total del cuerpo académico: Universidad Técnica del Estado, 29%; Universidad del Norte, 56%; Universidad Católica de Valparaíso, 48%; Universidad de Concepción, 50%; Universidad Austral de Chile, 52%.⁹

En otras palabras, al ponerse fin al proceso reformista, éste había transformado la fisonomía organizacional de la mayoría de las instituciones universitarias, empujando a más de la mitad del cuerpo académico --en cada una de ellas-- a pasar desde un régimen de docentes adscritos a un rol temporal de enseñanza al régimen de académicos profesionalizados con una posición permanente dentro de su respectiva universidad.

Seguramente éste es el cambio más significativo que trajo consigo el proceso reformista. Pues en virtud de él, la propia organización de las universidades adquiere una nueva dinámica, al convertirse definitivamente en el hogar de una profesión independiente, la de los académicos con sus propios intereses posicionales y sus subculturas específicas de disciplina en el caso de los investigadores o como enseñantes en el caso de los docentes.

La profesionalización académica absorbió la mayor parte de los recursos adicionales transferidos por el estado a las universidades, los que crecieron de \$10.466.120 en 1967 a \$16.439.100 en 1970 y a \$28.284.880 en 1973 (expresado en miles de pesos de 1986). Durante el mismo período, sin embargo, el gasto fiscal por alumno de pregrado aumentó (en pesos de 1986) sólo de \$188 mil en 1967 a \$194 mil en 1973,¹⁰ reflejando el fuerte incremento experimentado por la matrícula estudiantil.

Creación de una base profesional para la investigación

La Reforma institucionalizó definitivamente la investigación científica y tecnológica en las universidades que componen el núcleo institucional del sistema, desarrollando en ellas las capacidades ya establecidas y dotando al resto con investigadores al menos en unas pocas áreas. En general, cuatro de las ocho universidades quedaron con una interesante

capacidad instalada de investigación, partiendo por la Universidad de Chile seguida de las Universidades Católica de Chile, de Concepción y Austral de Chile.

Comenzando por el área de las ciencias médicas y biológicas, la de mayor tradición de investigación en las dos universidades más antiguas del país, se desarrollaron adicionalmente nuevas actividades de investigación en diversas disciplinas de las ciencias sociales (en economía, sociología y, más débilmente, en ciencias políticas y antropología) y se establecieron núcleos de investigación en algunas áreas tecnológicas ligadas a la enseñanza de las ingenierías y la agronomía, en las demás disciplinas básicas (física, química y matemáticas) y en algunas áreas de las humanidades y de la educación. Asimismo, se crearon diversos centros interdisciplinarios de investigación, especialmente en materias relacionadas con el desarrollo del país (urbanismo, desarrollo rural, educación, estudios socio-económicos, laborales).

Igualmente, durante la primera fase de la Reforma (1967-1970) se aprobó la creación de una Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) que vendría a dar mayor atención e impulso públicos a la investigación científica, canalizando asimismo la cooperación internacional hacia este campo y apoyando la formación de jóvenes investigadores chilenos en el extranjero.

La mayor atención otorgada a las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) se expresó también en un mayor gasto dedicado a dichas actividades, que en 1965 representaba un 0.25% del PIB, pasando a representar en 1967 un 0.36%; el año 1970 un 0.37% y el año 1973 un 0.36%, luego de alcanzar porcentajes superiores a 0.40% durante los años 1971 y 1972.¹¹ También durante estos años adquieren particular importancia algunos programas de cooperación internacional en el ámbito de la ciencia y tecnología, como créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en favor de las universidades chilenas para la modernización de sus plantas física y académica y los programas de donaciones de la Fundación Ford y otras agencias privadas.

En cualquier caso, el año 1973 Chile ocupaba la sexta posición entre los países del Tercer Mundo con mayor número de publicaciones científicas de corriente principal, con 384 artículos anuales. Del total de artículos originados en Chile ese año, un 75% correspondió a la Universidad de Chile y un 14% a la Universidad Católica de Chile, con participación decreciente, además, de las Universidades de Concepción, Austral de Chile y Técnica del Estado. Al comenzar la Reforma, y considerando el período que cubre los años 1965-1969, la Universidad de Chile había publicado en esos 5 años un 83% de los artículos registrados internacionalmente, la Universidad de Concepción un 8% y la Universidad Católica de Chile un 4% (Krauskopf y Pessot, 1980).

Mayor complejidad de la organización y el gobierno académicos

La Reforma Universitaria nació como una reacción frente al tipo de gobierno paternalista-tradicional imperante especialmente en las Universidades Católicas más antiguas. Por eso, su efecto más visible --y también el más debatido-- fue la llamada democratización interna de las universidades; es decir, la adopción de un modelo de gobierno que, en todas las universidades, aunque con especificidades propias en cada una, consagró la participación

ponderada de los tres estamentos --académico, estudiantil y del personal no-académico-- reservando al primero el mayor peso en la elección de las autoridades unipersonales y en la integración de los organismos colegiados de dirección.

Dicho en pocas palabras, se creó un tipo de gobierno universitario que descansaba, en general, sobre la existencia de un claustro soberano donde participan los académicos preferentemente, pero donde intervienen también los representantes estudiantiles y de los trabajadores y empleados no académicos de las universidades. El claustro elige al Rector, recibe su cuenta anual y aprueba las reformas de los estatutos institucionales. Además se establece una red de organismos colegiados de carácter deliberativo y resolutorio, los cuales contrapesan el poder rectorial y, en algunos casos, llegan incluso a entorpecer la expedita y eficaz conducción de los asuntos institucionales.

Sin embargo, la estructura clave de poder dentro de las universidades no fue tocada, manteniéndose su centro de gravedad en las facultades. Por encima de las facultades se fortalece el poder administrativo del Rector, al crearse equipos rectoriales de carácter permanente y relativamente burocratizados, los que se encargan del manejo de los asuntos académicos, económicos, administrativos y de extensión de las instituciones. Por debajo de las facultades se promueve asimismo una nueva organización, mediante la adopción generalizada del departamento en sustitución del viejo régimen de cátedras. Los departamentos adquieren mayor vitalidad allí donde reúnen a grupos académicos más altamente profesionalizados que desempeñan simultáneamente actividades de investigación y docencia. Y se vuelven más rutinarios y administrativos allí donde sólo coordinan la división del trabajo de enseñanza dentro de las escuelas netamente profesionalizantes. A la vez, en varias universidades los departamentos con mayor dedicación a la investigación se agrupan en institutos, los cuales realizan docencia al nivel de la licenciatura y docencia de postgrado, mientras que se reserva a las escuelas la organización de la enseñanza conducente a títulos profesionales.

Además, como ya se señaló, se crean en varias universidades centros interdisciplinarios de investigación sobre áreas-temáticas de relevancia o significación para el desarrollo del país, los cuales reúnen a un número de investigadores y docentes provenientes de varios departamentos y a un plantel permanente propio. Estos centros serán particularmente activos en las ciencias sociales, alcanzando algunos una alta visibilidad en virtud de su participación en el debate público de los principales asuntos de la agenda político-ideológica de la época (Garretón, 2005; Devés, 2004).

En suma, la organización de las universidades chilenas se moderniza de maneras más o menos profundas durante esta época, adoptando estructuras más flexibles destinadas a dar cabida a las labores de investigación y a la enseñanza de las disciplinas. Al mismo tiempo se establecen estructuras participativas de gobierno en que intervienen preponderantemente los académicos pero, también, los estudiantes y el personal no-académico de las respectivas universidades. Este último rasgo da su colorido y un cierto estilo antagónico a la Reforma Universitaria chilena, pues significó romper con tradiciones jerárquicas largamente consagradas e introdujo ruido en la comunicación y la toma de decisiones, volviéndose más pesada y lenta la gestión y, a veces, enervantemente ineficaz por la necesidad debatir todos los asuntos y resoluciones en asambleas representativas de la comunidad universitaria.

Los fenómenos de politización universitaria

En conexión con este último aspecto cabe mencionar los fenómenos de politización de la vida universitaria durante los años de la Reforma, que luego tras el golpe militar sirvieron para justificar la intervención político-administrativa de las instituciones.

En el caso chileno, la politización no correspondió a un aumento del control de las universidades por parte del poder central. Más bien, la Reforma consolidó una completa autonomía de las universidades, las cuales continuaron gozando de todos sus fueros y privilegios, entre ellos, el de percibir anualmente una transferencia no condicionada de recursos fiscales, los cuales incluso se incrementaron durante este tiempo. Asimismo, las universidades continuaron gozando de plena autonomía para decidir sus formas de gobierno interno y para elegir y componer a sus órganos de autoridad, sin ninguna intervención externa.

Sin embargo, el nuevo modelo de gobierno participativo instaurado en las ocho universidades del país convirtió a estas organizaciones, desde el punto de vista de la distribución del poder y las influencias, en verdaderas arenas políticas en las cuales pugnaban diversas fuerzas colectivas que competían y negociaban entre sí. En general dichas fuerzas, estructuradas intraestamentalmente, tendieron a identificarse políticamente; es decir, se organizaron en función de los principales partidos y alianzas políticas vigentes en la sociedad chilena. Así, a poco andar, hubo académicos, estudiantes y trabajadores no-académicos afiliados en corrientes políticas de derecha, izquierda y centro que en ocasiones se identificaban directamente con algunos partidos, aunque en otras oportunidades optaban por identificarse con nombres más acordes con las tradiciones corporativas de cada universidad.

Estos fenómenos de politización se vieron reforzados a partir de 1970, una vez elegida la Unidad Popular como coalición gobernante encabezada por el Presidente Allende. Desde ese momento las universidades pasaron a formar parte activa de la arena política nacional, convirtiéndose en bastiones disputados entre las fuerzas de gobierno y oposición. Elegir a un Rector favorable a una u otra posición se transformó entonces en una cuestión de política nacional de la mayor trascendencia, pues las propias universidades fueron percibidas y se convirtieron en un significativo recurso de poder dentro de una sociedad crecientemente polarizada y enfrentada a una lucha ideológico-política que terminaría por abarcar a todas las instituciones centrales de la sociedad, incluidas las iglesias, los tribunales de justicia, las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación.

Contribuyó poderosamente a esta percepción de las universidades como bastión a ser conquistado y controlado políticamente, el hecho de que la ley hubiera determinado que en Chile sólo el estado y las universidades podían administrar canales de televisión. De hecho, ya en 1970, las Universidades de Chile, Católica de Chile, Católica de Valparaíso y la del Norte administraban cada una un canal de televisión, algunos de los cuales --como el Canal 13 de la Universidad Católica de Chile-- tenían amplia audiencia y una poderosa influencia político-cultural en segmentos estratégicos de la sociedad.

Luego, la disputa por el control de las universidades significaba no solamente la posibilidad de movilizar una institución cultural altamente valorizada y prestigiosa en favor de una u otra posición política, sino que representaba, además, la posibilidad de ejercer una

decisiva influencia en el campo de la comunicación de masas, ya sea a favor o en contra del gobierno.

Adicionalmente, en una fase de expansión de las posiciones académicas permanentes, las universidades representaban un interesante mercado de trabajo para personal dirigente de la sociedad, sobre todo para aquel sector desplazado del gobierno el año 1970; un espacio de sustentación para ideólogos e intelectuales de los diversos partidos políticos; un centro activo de producción ideológica ya sea para legitimar los diagnósticos y las políticas de gobierno o para recusarlos y plantear propuestas alternativas; y un lugar desde donde movilizar a los estudiantes como activos agentes de apoyo o de oposición al gobierno.

Por último, contribuyó también al clima de politización de las universidades el hecho de que la propia ideología de la Reforma Universitaria, en la expresión de sus elementos más radicalizados, tendiera a definir a la universidad en términos netamente políticos, ya bien como un baluarte de las clases dominantes que debía ser desmontado para dar paso a un verdadero proceso de liberación de las culturas oprimidas o subyugadas, ya bien como una punta de lanza de las fuerzas del cambio social, llamada a convertirse en una agencia revolucionaria y en un centro crítico de la dependencia científica, del profesionalismo burgués y de la cultura de elites en general.

3.2.2. *Balance*

El período de la Reforma Universitaria significó en Chile una etapa de convulsión y transformación del orden establecido de la educación superior. Esta última amplió su cobertura de manera acelerada, llegándose a triplicar --entre 1965 y 1973-- la tasa bruta de participación. Un segmento importante del personal académico se profesionalizó durante esta época con el doble fin de atender la mayor carga docente y de desarrollar la investigación en diversas áreas disciplinarias o a través de centros interdisciplinarios de estudio.

La organización del gobierno universitario experimentó asimismo una notable transformación, adoptándose por parte de las ocho universidades un modelo similar de coparticipación de los estamentos, con neto predominio del académico. Sin embargo, el centro de gravedad de la estructura de poder continuó residiendo en las facultades, cuya posición se vio relativamente debilitada; por arriba, por el surgimiento de una autoridad rectorial más fuerte y burocratizada y, por abajo, por la emergencia de los departamentos que, en las universidades con mayor desarrollo de las actividades de investigación, lograron adquirir una cierta autonomía y un peso propio en el manejo de los asuntos académicos.

En cambio, la Reforma Universitaria no implicó alteraciones mayores en cuanto al patrón tradicional de relaciones entre el estado y la educación terciaria. Aquel continuó operando como un mero dador de recursos fiscales, en tanto que las universidades vieron fortalecida su autonomía institucional para decidir sobre el uso de los mismos.

El rápido incremento de la matrícula aceleró el proceso de diferenciación interna de las universidades, tanto horizontal como vertical, agregándole una serie de nuevas actividades, sea con base en la investigación o, en el ámbito de la docencia, mediante la introducción de currículos más flexibles y de cursos de extensión dirigidos a sectores sociales pobres. La

noción de abrir la universidad a su entorno, debilitando para ello las fronteras institucionales --que fue uno de los objetivos declarados de la Reforma-- no llegó lejos en cambio, si bien con la ampliación del acceso se alcanzó también un ingreso más variado de alumnos y, mediante la extensión universitaria, se incrementó la oferta de cursos y actividades orientados hacia públicos no-tradicionales.

En suma, la Reforma Universitaria se concibió a sí misma en términos de una ideología más radical y transformadora de lo que eventualmente resultó su práctica, en tanto que el logro más decisivo de ésta --la profesionalización del personal académico-- pasó casi desapercibido para los propios reformistas.

NOTAS

1 Las universidades estatales son: la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado (que a comienzos de los años 1980 toma el nombre de Universidad de Santiago de Chile). Las universidades privadas confesionales son: las Universidades Católica de Chile y de Valparaíso y la Universidad del Norte. Las universidades privadas no-confesionales son: la Universidad de Concepción, la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad Austral de Chile. Usualmente se denomina a este grupo de instituciones como las 'universidades tradicionales'.

2 Sobre esta peculiaridad del caso chileno, consistente en el hecho de que las universidades privadas pertenecientes al núcleo institucional básico son financiadas por el erario público, ver Levy (1986: cap. 3).

3 De acuerdo con el estudio citado de Labbens (1968: 77), ya en 1957 la distribución de la matrícula de educación terciaria en Chile era notoriamente más "moderna" que en el resto de los países de América Latina. En efecto, mientras en Chile un 62% de la matrícula total correspondía a las llamadas carreras modernas, en cambio en otros países de la región la participación de éstas era inferior: Panamá 48%, Venezuela 44%, Ecuador 41 %, Colombia y Paraguay 38%, Brasil 36% y Argentina 28%.

4 Para un análisis crítico del enfoque clarkiano aplicado a la realidad de los sistemas latinoamericanos de educación superior, ver Brunner (1988).

5 Sobre el primer caso véase Fuenzalida (1963: Parte Segunda). Sobre el caso de la sociología ver Brunner (1988a).

6 Sin embargo, una vez que la universidad se transforma contemporáneamente en la organización y el hogar de la profesión académica, el agente rebelde estudiantil pierde progresivamente su papel innovativo endógeno, debido a que ahora debe someter sus proyectos de innovación a un nuevo grupo de incumbentes mucho más fuerte y sólido que él y con mayores recursos organizacionales a su alcance. De hecho, el movimiento estudiantil pierde en la universidad contemporánea el carácter de agente rebelde con capacidad innovativa y ve reducida su acción al aprovechamiento de los momentos de turbulencia externa o se limita a actuar como movimiento de protesta en torno a sus específicos intereses corporativos (no pago de aranceles, valorización de sus certificados, protección de sus oportunidades de carrera, etc.) (Brunner, 1985).

7 El estatuto de garantías fue acordado entre el gobierno saliente y la Unidad Popular como condición para asegurar el apoyo de la Democracia Cristiana a la nominación en el Congreso Nacional del candidato socialista como Presidente de la República. En efecto, no habiendo obtenido ninguno de los candidatos presidenciales la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, correspondía al Congreso Nacional elegir entre ellos a quien ocuparía la Presidencia.

8 Ver Schiefelbein (1978:43) para el caso de la Universidad de Chile y Brunner y Flisfisch (1983:287) para el caso de la Universidad Católica de Chile.

9 Ver Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Boletín Informativo Interno, año 1973, Nº 15, Santiago de Chile, octubre de 1973. (No da cifras para los casos de la Universidad de Chile y Universidad Técnica Federico Santa María).

10 Ver Arriagada (1989: Anexo 2).

11 Ver CONICYT, Gasto Nacional en Investigación y Desarrollo Experimental, 1965-1988; CONICYT, Santiago de Chile, 1989.

Capítulo 4: Transformaciones del sistema bajo el régimen militar

4.1. La intervención autoritaria de la educación superior: 1973-1980

Producido el golpe militar que puso fin al Gobierno de la Unidad Popular (11 de septiembre de 1973), el nuevo gobierno extendió prontamente su control hacia todos los aspectos e instituciones de la sociedad, incluyendo a las universidades. Con fecha 2 de octubre de 1973, el Ministro de Educación comunicó al país la intervención de las ocho universidades, designándose en cada una de ellas, en calidad de Rectores-delegados, a personas directamente nombradas por la Junta de Gobierno constituida por los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por el Director General de Carabineros.

Para justificar dicha intervención, el Ministro de Educación señaló en esa oportunidad que:

[...] muchas sedes y escuelas universitarias se han convertido en focos de adoctrinamiento y propaganda marxista, llegando incluso algunas a amparar la violencia y el armamentismo ilegal, muchas veces promovidos por extranjeros indeseables que privan a jóvenes chilenos de un lugar en las aulas. Gran parte de la agitación extremista y de la prédica del odio que estuvieron a punto de precipitar a Chile a un trágico abismo, tuvieron su origen en esos centros universitarios. Por otro lado, la necesidad de contrarrestar esa actividad destructiva del marxismo ha obligado al resto de los académicos, estudiantes y administrativos a descuidar sus labores específicas para sumirse en una permanente y estéril lucha por el poder.

[...]

En ese marco de politización general, no resultaba posible aspirar a que las autoridades universitarias existentes hasta la fecha, causantes o víctimas impotentes de la descomposición señalada, pudieran por sí mismas solucionar el problema planteado.¹

Los argumentos usados para justificar la intervención y la designación de los Rectores-delegados, expresaban el diagnóstico de la Fuerzas Armadas sobre la educación terciaria. Sus elementos centrales pueden resumirse en los siguientes tres puntos:²

- a) El origen de la prédica y la acción subversivas de filiación marxista se encontraba, en gran parte, en las universidades.
- b) Estas últimas eran presas de un proceso de 'politización general', que las empujaba hacia su descomposición.
- c) Los universitarios habían desvirtuado su papel propio, centrándose en cambio en una interminable lucha por el poder interno para conseguir la instrumentalización política de sus instituciones.

Tal diagnóstico se basaba en premisas simples que surgían de aplicar a las universidades un juicio global emanado de consideraciones de seguridad nacional.³ Dicho sucintamente, se sostenía que las universidades se habían convertido en una amenaza para la seguridad interna del país y debían por lo mismo ser intervenidas drásticamente y depuradas de elementos peligrosos o amenazantes, para así devolverles su función propia en la sociedad. Según expresa el Ministro Castro Jiménez en el comunicado antes citado, "la drasticidad de la acción de

las nuevas autoridades universitarias (o sea, de los Rectores-delegados, n. del a.) irá [...] en directa relación con la mayor o menor distancia que separa a cada universidad del papel que le corresponde. [...] Saneado el ambiente y la vida universitaria será posible emprender las tareas de racionalización de recursos humanos y materiales, y de adecuación de la enseñanza superior a la realidad nacional...”.

El Decreto Ley Nº 50 del 2 de octubre de 1973 anuncia que “la Junta de Gobierno designará, en su representación, Rectores-delegados en cada una de las universidades del país”, interventores que empezarían a ser nombrados durante las semanas siguientes con amplias atribuciones, entre las cuales destacan⁴:

- la de suprimir, disolver o declarar en receso los cuerpos académicos colegiados superiores; modificar su composición o sus acuerdos; asumir todas o parte de sus facultades o delegarlas en otras autoridades;
- crear o suprimir cargos, fijar o modificar sus atribuciones o deberes; designar, remover, destituir, crear o suprimir autoridades unipersonales;
- crear, modificar, refundir o suprimir unidades académicas, departamentos, programas y demás formas de trabajo de la respectiva universidad;
- aprobar, modificar y derogar las normas internas relativas a otorgamiento de títulos y grados académicos y a planes y programas de estudio;
- dictar o modificar los estatutos, reglamentos y demás cuerpos normativos de las respectivas universidades y de las entidades dependientes de ellas.

En breve, los Rectores-delegados fueron revestidos de la plenitud del poder, con facultades para proceder discrecionalmente en materias estatutarias, de gobierno universitario y relativas al personal académico, las unidades institucionales, sus planes y programas de trabajo y los títulos y grados académicos conferidos.

4.1.1. Efectos de la intervención de las universidades sobre la ES

Los efectos principales de la intervención de las universidades pueden resumirse en cuatro áreas:

- Depuración de los cuerpos académicos y control sobre la profesión académica,
- Congelamiento de la expansión de la enseñanza superior,
- Disminución de las transferencias fiscales,
- Persistencia del patrón tradicional de relaciones entre el sistema de educación terciaria y el estado.

Depuración y de la profesión académica

En uso de sus atribuciones interventoras, los Rectores-delegados procedieron a depurar los claustros universitarios, marginando de las instituciones a un número significativo de directivos, académicos, estudiantes y de personal administrativo. Las estimaciones sobre esta operación de limpieza establecen “que en los primeros tiempos de la intervención militar habría sido marginado de las universidades alrededor del 25% del plantel docente, en las diversas categorías; del 10 al 15% de su personal no académico y del 15 al 18% de los estudiantes” (Garretón y Pozo, 1984:14).

Un análisis más detallado de dicha operación permite observar que, en general, fueron suprimidos los centros de investigación interdisciplinarios de ciencias sociales, varias unidades académicas pertenecientes a esta misma área, diversos centros de extensión especializados en actividades de vinculación con el sector laboral y popular, y algunos departamentos de historia y periodismo.

En este clima de persecución, innumerables académicos optaron asimismo por retirarse de las universidades, produciéndose fenómenos como el señalado para la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile que, durante la primera mitad del año 1974, perdía “investigadores de jornada completa [...] a un ritmo de uno por semana, en tanto que en los tres años y medio anteriores había perdido un total de 27 personas con grado de doctor” (Saavedra, Cori y Anguita, 1976). Por su parte, un informe oficial de CONICYT de la época constata la existencia de “un considerable éxodo de investigadores”, señalando que sus causas se encontrarían en “deficiencias económicas, laborales y motivacionales”.⁵

Junto a las fenómenos de supresión de unidades académicas, expulsión directa de académicos y migración de otros inducida por el clima imperante en los claustros, se suprimen, durante las semanas siguientes a la intervención de las universidades, las agrupaciones representativas de los académicos, los centros de alumnos, las federaciones de estudiantes y los sindicatos de trabajadores y empleados no-académicos.

En otras palabras, la naciente profesión académica pierde su autonomía y su capacidad de incidir en el manejo de los asuntos corporativos. El modelo participativo de gobierno legado por la Reforma Universitaria es desahuciado y sustituido por un esquema vertical de mando, en que la totalidad del poder y de las atribuciones reside en los Rectores-delegados. Estos últimos se hacen asesorar exclusivamente por aquellos académicos que dan confianza a las nuevas autoridades y que se declaran favorables al gobierno militar.

En general la universidad como organización se ‘oficializa’, doblegándose ante las nuevas autoridades, y pasa a ser rigurosamente vigilada dentro de una visión que pone a las instituciones bajo el cuidado de la doctrina de seguridad nacional.

Congelamiento de la expansión de la ES

Las nuevas autoridades proceden a frenar el ritmo expansivo de la educación superior, limitando para este efecto los aportes fiscales a las universidades, medida que responde en parte a la política económica contractiva empleada por el gobierno militar para reducir la inflación heredada del gobierno anterior y, en parte, a la reasignación de recursos operada en favor de la educación básica, situación que se analiza más adelante.

De hecho, por efecto de inercia, la matrícula alcanza su punto históricamente más alto de la década durante los años 1974 y 1975, para luego empezar a disminuir progresivamente. La tasa bruta de escolarización superior declina hasta situarse, en 1980, en el mismo punto que había alcanzado a comienzos de la década de los ‘70. La disminución de la matrícula pública es mayor que la experimentada por la matrícula privada, que en su conjunto se recupera moderadamente, volviendo a participar --en el total de la matrícula-- en proporción semejante a la que tenía al comenzar los años 1960. Las tres universidades con mayor

pérdida de matrícula durante esta etapa son las Universidades de Chile y Técnica del Estado y, entre las privadas, la Universidad de Concepción. Las tres Universidades Católicas (de Chile, de Valparaíso y del Norte) mantienen su matrícula y aumentan su participación en el total, mientras las Universidades Técnica Federico Santa María y Austral de Chile crecen durante estos años.

Las vacantes ofrecidas por las ocho instituciones caen de 47.214 en 1973 a 32.952 en 1980, lo cual representa una disminución cercana a un tercio. Expresada como índice 100 en 1973, tal caída es más marcada en algunas áreas que en otras. Así, baja a menos de la mitad en las carreras agropecuarias y de ciencias sociales; a índices de entre 60 y 65 en los casos de salud, arte, arquitectura y derecho; a índices de entre 70 y 80 en los casos de educación y de ingenierías y tecnologías, mientras que se mantiene en el caso del área de humanidades y aumenta su incidencia en las ciencias naturales y matemáticas (Brunner, 1986:52). En cuanto a la distribución de la matrícula total por áreas de conocimiento, entre 1973 y 1980 los cambios son menos marcados que durante el período 1957-1973, observándose una previsible disminución en la participación del área de las ciencias sociales (de 14.9% a 12.0%) y leves aumentos en salud, educación, ingenierías y tecnologías, humanidades, y ciencias naturales y matemáticas, mientras que se producen leves menguas en la participación de las áreas de agronomía, arte y arquitectura y derecho (Brunner, 1986:53).

En breve, el congelamiento de la expansión de la matrícula no trae consigo grandes variaciones en la distribución de la matrícula por áreas, aunque se observan fluctuaciones un poco más pronunciadas en la oferta de vacantes según áreas. Pero estas no responden, en realidad, a una política coherente ni a un diseño preestablecido --salvo en el caso de las ciencias sociales que son drásticamente afectadas por la intervención-- sino a las políticas definidas por cada una de las instituciones que, en estas materias, conservan su autonomía y buscan adaptarse por su cuenta a las demandas del mercado estudiantil.

Disminución de las transferencias fiscales

Entre 1967 y 1973, los aportes fiscales a las universidades habían aumentado en más de 2.5 veces en moneda de igual valor. Luego, a partir de 1974, su participación en el presupuesto de la nación comienza caer, hasta situarse en torno a un 1% del PIB en 1980, esto es, el mismo nivel pre-Reforma del año 1967. Esta tendencia decreciente del gasto se explica, en parte, por una caída del gasto fiscal total en educación, que habiendo llegado en 1974 a representar un 4.9% del PIB, se sitúa al final del ciclo que estamos analizando en un 3.6%. Adicionalmente se produce un desplazamiento de recursos desde la educación terciaria hacia los demás niveles del sistema educativo nacional, especialmente la enseñanza primaria o básica. De hecho, la participación del gasto público en educación superior, medido como porcentaje sobre el gasto público total en educación, disminuye de un 41 % a un 28% durante el período analizado.

En cambio, durante esos años aumentan progresivamente los recursos públicos para actividades de I+D canalizados a través del CONICYT, que se incrementan en moneda de igual valor (miles pesos de 1988) de \$3.221,5 en 1974 a \$8.242,0 en 1988, experimentando un aumento cercano a 2.5 veces.⁶ Tal vez este hecho ayude a explicar que, a pesar de la intervención experimentada por las universidades chilenas y la expulsión o el éxodo de

un número de sus investigadores, la producción científica de corriente principal no haya experimentado una caída dramática, sino sólo oscilaciones interanuales dentro de un patrón relativamente estable, con sus puntos más bajos en 1977 y 1978 (Krauskopf y Pessot, 1980). Cabe notar, sin embargo, que no se produce durante este período un incremento de las publicaciones científicas, como cabía esperar tras el intenso proceso de profesionalización experimentado por el personal académico de las universidades durante el período de la Reforma. En consecuencia, los mayores recursos parecen haber servido sólo para compensar la pérdida de capacidades de investigación que se produjo como consecuencia de la intervención de las universidades.

Persistencia del patrón tradicional de relaciones con el estado

Durante los años iniciales del gobierno militar, y hasta 1980, se mantiene en plena vigencia el patrón tradicional de relaciones entre la educación terciaria y el estado, sólo que ahora dentro de un nuevo marco de control autoritario. Pero, en la práctica, las universidades continúan gozando de una suerte de autonomía vigilada dentro de ese marco de control, al tiempo que el estado les garantiza, con las fluctuaciones que hemos observado, las necesarias transferencias de recursos públicos para el desarrollo de sus actividades.

La pretendida racionalización que el gobierno esperaba introducir en las universidades una vez completada la fase inicial de saneamiento no pasa más allá de una continua depuración ideológica de los claustros y la remoción de cuotas de personal académico y administrativo, procesos que habitualmente tenían más que ver con la idea de eliminar a académicos potencialmente opositores que con planes y programas de reestructuración y modernización del trabajo universitario. Nos encontramos así frente a una situación relativamente paradójal: la de un gobierno militar que interviene las universidades, las sujeta a un estrecho control político-administrativo y las transforma en instituciones rigurosamente vigiladas desde el punto de vista de la seguridad nacional, pero que no altera el patrón tradicional de sus relaciones con el estado, absteniéndose durante esta fase de modificar los parámetros estructurales de funcionamiento del sistema. Tal modificación vendría a producirse recién a comienzos de 1980 (ver 4.2.).

4.1.2. Balance del período

La intervención de las universidades les impuso un estrecho esquema de control político, ideológico y administrativo ejercido a través de los Rectores-delegados del Poder Militar. Estos últimos depuraron los claustros de figuras opositoras al nuevo régimen y sometieron las universidades a una minuciosa vigilancia con el fin de asegurar su lealtad respecto a las autoridades emanadas del golpe militar. Sustantivamente, sin embargo, las relaciones del estado con el sistema mantuvieron su patrón tradicional de desenvolvimiento.

Las universidades reaccionaron frente a la nueva situación disminuyendo su oferta de vacantes y, con ello, redujeron la matrícula total de enseñanza superior y la tasa de participación. La caída en los aportes fiscales pudo ser compensada, en buena medida, mediante esta disminución de la matrícula y la reducción del plantel de profesores. Paralelamente, la intervención significó el fin de la experiencia participativa en el gobierno de los establecimientos, manteniéndose sin embargo como estructura fundamental de

poder a las facultades, cuyos decanos pasaron ahora a ser designados en cada universidad por el respectivo Rector-delegado. El nuevo esquema de poder representó una radical disminución de la influencia de los académicos en las universidades, los cuales quedaron en posición de funcionarios dependientes, sin capacidad de expresión o de movilización de sus intereses corporativos.

4.1.3. Bases ideológicas de la intervención de las universidades

Antes de pasar a la siguiente etapa en el desarrollo de las políticas universitarias del Gobierno Militar, conviene detenerse en el análisis de las bases ideológicas de las políticas impulsadas durante la primera fase, entre el momento del golpe militar y hasta 1980.

Durante esta fase, de carácter eminentemente represivo frente al sistema de enseñanza superior, la estrategia gubernamental se justificó a través de variados argumentos, todos expresivos de una naciente concepción autoritaria del mundo (Brunner, 1981: cap. 2). Para efectos de este análisis, dichos argumentos pueden agruparse de la siguiente manera:

- (i) Argumentos políticos, relacionados con la definición de la universidad como un organismo de poder dentro de la sociedad.
- (ii) Argumentos ideológicos, relacionados con la crítica al modelo pre-existente de universidad.
- (iii) Argumentos económicos, relacionados con el sistema de financiamiento de las universidades.
- (iv) Argumentos programáticos, relacionados con un nuevo modelo propuesto por el régimen para la organización y el funcionamiento del sistema de educación superior.

Argumentos políticos

Guerra no convencional. En el centro de la ideología autoritaria, tal como se desarrolló en Chile, estuvo inicialmente la idea de que en el país se libraba una guerra de tipo no convencional contra el marxismo soviético:

[...] a escala mundial, la ideología marxista se traduce en una agresión permanente, puesta al servicio del imperialismo soviético. Esta agresión no reconoce fronteras en parte alguna del globo, como es natural que ocurra, en cuanto ningún sentido tienen para ella los conceptos de justicia, derecho, libertad o nación. Ella utiliza formas de guerra no convencional para apoderarse de los estados desde dentro empleando simultáneamente dos tácticas. Por una parte, la infiltración de los núcleos vitales de las sociedades libres, principalmente los medios de comunicación social, los centros universitarios e intelectuales, las iglesias, los sindicatos y los organismos internacionales. Paralelamente el fomento en esas mismas sociedades de los medios posibles de desorden.⁷

En efecto, en la base de la política seguida por el régimen autoritario durante esta fase se halla la idea que las universidades se encontraban desquiciadas por la infiltración y el trabajo agresivo del marxismo. Es bajo esta óptica que se interpreta el proceso de Reforma del año 1967.

Penetración marxistas y reforma universitaria. La reforma universitaria habría sido, según este argumento, el vehículo masivo y organizado para llevar a cabo la infiltración marxista de la enseñanza superior. Así, por ejemplo, se sostiene que:

*Desde 1967 la enseñanza superior se había convertido en un centro de agitación y propaganda de doctrinas extremas, perdiendo su rol académico y desconectándose de los problemas nacionales.*⁸

Sin embargo, este argumento no era puramente coyuntural. En efecto, se afirmaba que:

[...] el marxismo ha empleado tradicionalmente a las universidades para sus fines de conquista política de los estados. Aprovechando la tendencia crítica que el saber académico posee desde Sócrates y sobre todo el deterioro de las grandes convicciones fundamentales que justifican el humanismo, los comunistas han empleado las universidades como artillería contra el orden establecido, artillería que dispara sobre auténticos errores e injusticias, al tiempo que destruye valores genuinos (El Mercurio, Semana Política, 11 enero 1976)

En breve, bajo esta visión el movimiento reformista había pretendido llevar a cabo lo que más adelante el discurso oficial denominaría una “instrumentalización ideológica de los claustros” o “politización de la universidad”:

En estas instituciones se había desarrollado desde mediados de la década de 1960 una pugna política que amenazaba con destruir lo esencial de su espíritu y hacía temer por su subsistencia misma. El origen de esta lamentable situación fue en gran medida de carácter político, al haberse considerado a la universidad, por el partido gobernante de la época (la democracia cristiana) como un área estratégica en la lucha por el poder. Lo que no era tan evidente en los comienzos se fue aclarando con el transcurso del tiempo, hasta que los llamados reformistas proclamaron con toda franqueza su objetivo central con el lema: “Politizar la Universidad”. Durante el gobierno marxista se exacerbaban las peores tendencias de los años anteriores y en el momento de asumir el actual régimen, las universidades se encontraban arrasadas por la politización (El Mercurio, Situación Universitaria, 8 octubre 1980).

Reflejada está aquí la idea de que las universidades se habían transformado en una trinchera militante, cuando en realidad --como se vio-- ellas se habían convertido en una arena política donde diferentes fuerzas pugnaban para imponer su influencia dentro de las instituciones y proyectarla hacia la sociedad.

La universidad como centro de poder. Efectivamente, la ideología del régimen autoritario heredó una particular sensibilidad hacia los problemas universitarios que, durante los años de la Reforma, fue incubándose en varios núcleos intelectuales de la clase dominante del país. Especialmente notable es la forma como esta sensibilidad fue difundiendo --sin por ello perder su foco de atención-- a medida que transcurrían los años. La idea de que la universidad es una pieza fundamental en el entramado político-cultural de la nación seguirá siendo, por lo mismo, un argumento clave del discurso autoritario:

La universidad es la cabeza pensante del país. Como ande aquella andará éste. El nivel de los estudios matemáticos, geográficos, políticos, jurídicos o médicos influirá en la calidad y en la orientación de los servicios superiores que demanda la colectividad. Lo que la universidad suministre como conjunto de valores éticos e intelectuales, como formación humana integral, repercutirá en los líderes, en los maestros y en los profesionales y tecnócratas con que contará el país. Todas las actividades civiles y militares estarán influidas directa o indirectamente por el pensamiento que surja de las universidades (El Mercurio, Reformular la Universidad, 9 diciembre 1979).

La necesidad de preservar la influencia de una clase y de sus dirigentes en la universidad aparece aquí claramente vinculada al papel que ésta cumple en la formación de los intelectuales, de la elite civil y militar, y en la organización de los servicios profesionales. Desde este punto de vista, la universidad se concibe, centralmente, como un factor de poder.

La universidad es el asiento del saber en la comunidad nacional, pero la altura, pureza y carácter contemplativo del trabajo académico no son obstáculos, sino más bien factores coadyuvantes para que la universidad sea también centro de poder, susceptible de pasar de la influencia moderadora, a la agitación y a la violencia física.

(...) Las universidades componen el centro nervioso de la civilidad. Ellas forman a los profesionales civiles de todas las ramas y a través de ellos moldean la orientación y el estilo de la comunidad nacional. Lo que ocurre en las universidades repercute sobre sus egresados y de una manera u otra sobre el círculo en que cada uno de éstos actúa. La influencia de las universidades en la vida nacional no resulta siempre palpable, pero se hace evidente en los momentos de crisis. Entonces la sociedad misma se conmueve y lo que parecía un litigio de académicos o un alboroto de jóvenes estudiantes golpea el centro del país" (El Mercurio, Semana Política, 11 enero 1976).

De allí, entonces, que a la hora de discernir el escenario político como un teatro de guerra, la trinchera universitaria ocuparía un lugar tan significativo en el discurso de la seguridad nacional.

Frentes de ataque y defensa. Esto lleva a que la universidad no sea tratada por el discurso del Gobierno Militar exclusivamente desde un ángulo de apreciación académico-cultural. Se la trata, en cambio, como un frente de lucha que el enemigo usaría hábilmente cada vez que la ocasión es propicia, y que llama por ende al despliegue de una hábil táctica contraofensiva:

El frente universitario resulta delicado porque es de naturaleza explosiva. En los momentos más difíciles ese frente se transforma en político, y entonces, resulta imposible enfocarlo desde elevados y serenos criterios académicos. Se diría que actualmente el tema universitario está en ese momento difícil en que sería equivocado abordarlo como puramente intelectual, neutral y científico, pero la política universitaria no debería olvidar jamás la naturaleza del campo en que actúa. El terreno, el teatro de la guerra, determinan estrategias y posiciones (El Mercurio, Semana Política, 21 marzo 1976).

De acuerdo con la concepción autoritaria del mundo es pues una ‘guerra de posiciones’ --como la entiende Gramsci (Buci-Gluksmann, 1979)-- la que se libra en torno de las universidades. De allí el llamado a distinguir nítidamente entre la universidad como centro de vida intelectual, y la universidad como una pieza --sujeta a su propia especificidad-- en la lucha de posiciones entre grupos y clases que se disputan la hegemonía de la sociedad.

Intervención y depuración. En esta guerra de posiciones, producido el golpe militar,

Una de las primeras medidas que aprobó el Gobierno de la Junta Militar fue poner las universidades bajo la dirección de rectores-delegados eligiéndolos entre los miembros de las distintas ramas de la Defensa Nacional. El objetivo claro de esa medida fue prevenir que continuara la infiltración política que había prosperado en los planteles durante todo el régimen de la Unidad Popular. Los rectores-delegados se vieron en la necesidad de buscar una línea de orden y disciplina en la enseñanza superior erradicando de ella a núcleos de agitadores que abarcaban docentes y alumnos. No era sólo el problema del comunismo entronizado en numerosas Facultades, sino que la politización en general que malograba toda labor académica y pugnaba por seguir controlando sectores importantes de la enseñanza superior. (El Mercurio, Hacia la Normalidad Universitaria, 21 mayo 1976).

Así, en las propias palabras de sus propugnadores, la intervención de las universidades debía entenderse únicamente como un movimiento táctico en esta guerra no convencional, destinado a avanzar las posiciones de las fuerzas triunfantes. Se buscaba erradicar la influencia de los sectores derrotados, depurando las actividades académicas y estableciendo “una línea de orden y disciplina”, frontera simbólica impuesta por el ejército victorioso. Estamos aquí, como se recordará, en plena etapa jacobina: el lenguaje se ha adaptado por necesidad al nuevo clima imperante. Es el momento en que la prensa se hace eco, sin mayor elaboración, de la ideología de la seguridad nacional. Lo cual explica que en esta fase predomine frente a la universidad un tipo de argumentos que reduce la cuestión de la enseñanza superior al mero terreno político. Hay aquí claramente una opción en favor del control a cualquier precio de las universidades, con el fin de dominar y resguardar una trinchera que, más adelante, sería vital para el desarrollo del proyecto de hegemonía ideológica y cultural de la nueva clase dirigente del país.

El argumento político en retrospectiva. Todavía a comienzos de la década de los ‘80, el diagnóstico de la universidad expresado a través del discurso oficial reproduce en lo sustancial el argumento político empleado para justificar la intervención y depuración del sistema de educación superior. Así, por ejemplo, el Ministro del Interior, al presentar a comienzos del año 1981 la nueva legislación universitaria, expresa que

La Reforma Universitaria de 1967 agravó los males [del sistema universitario], al introducir la democracia como forma de gobierno en una entidad eminentemente jerárquica, cual es la universidad, lo que derivó en el asambleísmo, la demagogia y el caos que todos conocimos. Es igualmente efectivo que la politización se vio agudizada por el deliberado intento de dos sucesivos gobiernos, entre 1967 y 1973, para instrumentalizar las universidades al servicio de sus experimentos revolucionarios e ideologizantes.⁹

En suma, el argumento político del discurso autoritario expresaba:

- (a) La importancia estratégica de estas instituciones para la lucha por el poder y la cultura, sobre todo para la formación de las elites;
- (b) Una justificación histórico-ideológica de la intervención militar de las instituciones de enseñanza superior y su control por el gobierno;
- (c) Una interpretación del proceso de reforma universitaria que avala esa intervención, haciéndola aparecer como una defensa frente a la infiltración y politización de las universidades;
- (d) La idea de que esa supuesta infiltración y politización forma parte de la guerra no convencional librada por el marxismo soviético alrededor del mundo.

Dentro de esta visión se entiende por qué la reforma de las universidades chilenas de la segunda mitad de la década de 1960, y el modelo existente de universidad al momento de producirse el golpe militar, adquieren tal importancia para el discurso autoritario. Según concluye el entonces principal diario del país:

En Agosto de 1967, la ocupación de la Universidad Católica por los estudiantes cristiano-marxistas de la FEUC [Federación de Estudiantes de esta Universidad, n. del a.] fue el prelude de los trastornos y debilitamiento que hicieron posible la entrega voluntaria del país a la minoría marxista (El Mercurio, Semana Política, 11 enero 1976)

Argumentos ideológicos

Mientras el argumento relativo a la universidad como órgano de poder y trinchera en la lucha política se mantiene relativamente constante a lo largo de esta fase, los argumentos relacionados con el modelo de universidad existente hasta 1973, en cambio, varían en aspectos importantes a lo largo del transcurso de esta fase. A un primer grupo de argumentos, típicos hasta 1979, se superpone luego un segundo grupo de argumentos destinado a fundamentar la política de reorganización del sistema de enseñanza superior que se emprenderá a partir de 1980. En lo que sigue se distingue entre ambos grupos de argumentos.

Los argumentos de la crítica tradicional se dirigen contra el crecimiento irracional e inorgánico del sistema y la baja calidad del desempeño de las instituciones.

Crecimiento irracional. El argumento del crecimiento irracional del sistema apunta, en esencia, a denunciar el proceso de masificación que experimentaron las universidades, especialmente a partir de 1967.¹⁰ Se sostiene, esquemáticamente, que el estado, bajo el impulso combinado de la política y la demagogia, habría permitido una expansión contra natura de la matrícula universitaria. Según declara el Ministro de Educación durante el año 1976, en un discurso que resume bien los argumentos enfilados contra la universidad chilena de comienzos de los años 70:

[...] las necesidades de formación y capacitación de profesionales fueron objeto de la más demagógica y estéril de las agitaciones. En menos de diez años, las universidades más que duplicaron su alumnado. La positiva intención de crear universidades regionales para servir a su desenvolvimiento y difundir la cultura fue distorsionada, produciéndose

un desarrollo inorgánico que llevó a la apertura de sedes a lo largo y ancho del país sin mayores consideraciones de racionalidad académica o de eficiencia administrativa, y en muchos casos animada por claros objetivos políticos de los grupos que detentaban el poder en cada corporación.¹¹

Crecimiento inorgánico. Además de irracional, el crecimiento experimentado por las universidades habría sido inorgánico, esto es, carente de un adecuado marco de planificación y coordinación. El argumento en cuestión resulta paradójico, pues proviene de una tradición de pensamiento esgrimida a partir de los años '60 por el movimiento estudiantil, los ideólogos y técnicos de la Democracia Cristiana y que, más adelante, pasó a formar parte de los postulados de la Reforma del año 1967. Desde el punto de vista del Gobierno Militar el argumento se formula así:

[...] cada universidad creció en forma separada, sin una coordinación y sin una planificación de conjunto que respetando la autonomía de cada cual, pudieran haber originado sedes e incluso universidades identificadas con una región del país y adecuadas a la demanda nacional por educación superior. Como consecuencia de lo dicho, en los centros que se crearon, se suscitó una innecesaria duplicación de carreras, con un defectuoso empleo de recursos académicos disponibles en las regiones y se generó, a su vez, una dispersión innecesaria de los siempre escasos recursos financieros con que cuenta el país para afrontar la atención de estas actividades.¹²

Por su lado, la prensa se hace eco y comenta:

Una de las características del sistema universitario chileno ha sido su crecimiento inorgánico debido a la competencia que por años sostuvieron los planteles de enseñanza superior. En 1974, en 59 sedes universitarias de 35 ciudades del país, se ofrecieron en conjunto por las ocho universidades más de 300 carreras, bachilleratos, licenciaturas y cursos. (El Mercurio, Regionalización Universitaria, 22 julio 1976)

Se estaba lejos aún entonces de la idea que la sola competencia entre las universidades podía llevar a su armónico desarrollo, e incluso se criticaba la ausencia de una mayor coordinación y un ceñido planeamiento universitario.

Baja calidad. El crecimiento irracional e inorgánico de las universidades habría traído consigo un clima de mediocridad que, se sostiene, llegó a permear toda la vida universitaria. En efecto,

[...] este panorama, de perfiles irregulares por la a menudo baja calidad académica, la duplicación de carreras en una misma localidad, la carencia de rango universitario de estudios que lo aparentan, la organización curricular disímil, etc.,¹³

hundiría su raíz en

[...] la mediocridad que prevalece en la mayor parte de nuestra educación superior, fenómeno en si mismo grave para el futuro de Chile, y fuente además de permanente frustración para miles de estudiantes, que se convierten así en fácil caldo de cultivo de la agitación politiquera.¹⁴

Se concluye entonces que la baja calidad de la formación académica --producto del crecimiento irracional e inorgánico de las universidades-- promovía la politización del estudiantado y, por esta vía, el desquiciamiento de los claustros.

A su turno, los argumentos que expresan el discurso oficial hacia el final de esta etapa --los cuales se añaden hasta superar los argumentos anteriores-- marcan un cambio de enfoque y se despliegan en torno de dos ejes que resultan esenciales para comprender la evolución de la ideología universitaria del autoritarismo chileno.

Carácter monopolístico del sistema universitario. Se sostiene que la masificación de la universidad, el deterioro de sus niveles académicos y su dependencia “cada vez en mayor medida” del financiamiento estatal, eran el resultado de

[...] un esquema cerrado y virtualmente monopolístico de ocho universidades sustancialmente financiadas todas por el estado, y que se distribuyen entre ellas un cuantioso aporte estatal.¹⁵

Lo anterior explicaba, además, que no hubieran surgido nuevas universidades, por cuanto el surgimiento de cualquiera nueva universidad era considerado “como una amenaza para el aporte que el estado brinda a todas las existentes”.¹⁶

Se ingresa aquí pues en un nuevo terreno. La ideología del Gobierno Militar comienza a desplazarse desde el eje represivo hacia el eje de la economía política del sistema.

Carácter incontrolado del sistema universitario. En refuerzo del anterior argumento, se sostiene que la naturaleza cuasi automática adquirida por el financiamiento estatal de las universidades, unido a la dificultad “de evaluar en forma absoluta el rendimiento de los recursos destinados a la educación superior” y a la ausencia adicional de “todo control indirecto por la vía de la competencia inter-universitaria”, había

[...] convertido a nuestras universidades en las únicas entidades de la República que gozan de un financiamiento estatal alto, asegurado y carente de control.¹⁷

En suma, este segundo grupo de argumentos ideológicos está destinado a impugnar la relación universidad-estado, tal como ésta se había configurado a lo largo de las décadas pasadas en Chile.

Argumentos económicos

Gratuidad socialmente regresiva. En línea con estos argumentos dirigidos contra el modelo de crecimiento de las universidades y su vinculación con el estado, el discurso oficial enfocó una parte de su crítica en torno del carácter gratuito de la enseñanza superior. Según señalaba en esos años una autoridad del gobierno,

[...] lo que existía (en Chile) era una minoría privilegiada --los universitarios que, por definición, son pocos-- que recibía educación, cultura y posibilidades de mayores ingresos en forma gratuita, a costa de la mayoría de los chilenos que tributaba, incluyendo a los pobres.¹⁸

Este argumento asimila e invierte la vieja tesis progresista que, sosteniendo la validez de la gratuidad de la educación superior, sin embargo reclama su democratización en beneficio de los jóvenes de menores ingresos en la sociedad. En cambio, recurriendo a la evidencia sobre tasas de retorno privado a la educación superior que entonces empezaba a difundirse (1.3.1.), los ideólogos del régimen militar ponen en tela de juicio el principio de la gratuidad, precisamente, por su contenido contrario a la equidad.¹⁹

Formación del capital humano. En efecto, la crítica al carácter gratuito de la enseñanza universitaria apuntaba en el sentido de que la educación superior constituía una inversión en capital humano, generador de beneficios individuales durante la vida de las personas, que por lo mismo debían adquirirlo para sí costeadando su precio. Miradas así las cosas, se decía,

Las universidades son, en el fondo, empresas productoras de algo fundamental. Son nada menos que centros generadores de “capital humano”, y el bien de la sociedad exige que estos servicios se den con eficiencia, es decir, en cantidad, variedad y amplitud acordes con el progreso humano, a precios y costos razonables, y con elevados niveles de excelencia académica” (El Mercurio, Temas Económicos, 23 febrero 1980).

De allí entonces que desde temprano empezara a postularse que

*[...] esta educación es el caso típico de un servicio que debiera ser financiado por los que perciben beneficios de él. De hecho, la educación universitaria se puede concebir como un proceso de inversión en que generalmente los beneficios los perciben directamente los que estudian.*²⁰

Uso eficiente de los recursos. Por último, se argumenta en este terreno que la educación superior ha absorbido en Chile, especialmente a partir de 1967, una proporción desmedida de los recursos fiscales asignados al sector educacional y que su uso ha sido, además, extremadamente ineficiente. Según señalaba el Ministro de Educación de la época:

*Fue así que el presupuesto de las universidades alcanzó en 1974 al 51.6% del presupuesto total del Ministerio de Educación, con sólo el 4% del alumnado nacional, quedando el resto del sistema educacional chileno, de más de 3 millones de estudiantes, con poco más del 48%, con el agravante que los dineros puestos a disposición de las universidades no se emplearon en aquellas áreas de excelencia académica que constituyen su esencia y razón de ser.*²¹

En suma, los argumentos de orden económico tienden a mostrar que el sistema fiscal de financiamiento de las universidades era socialmente regresivo, ineficiente y que favorecía inequitativamente a un grupo privilegiado, con grave detrimento para el funcionamiento de los demás niveles de la educación.

Argumentos programáticos

Conviene aquí también distinguir dos grupos de argumentos, que corresponden a dos etapas diferentes en la formulación de una política universitaria por parte del Gobierno Militar: una primera etapa que desemboca en la frustrada reforma universitaria del año 1976; la

segunda caracterizada, en cambio, por el surgimiento de nuevos elementos que apuntan a una reforma de fondo del sistema de educación superior.

Elementos tradicionales

Durante la primera etapa, las proposiciones enunciadas para la conformación de un nuevo modelo de universidad se mueven todavía en el universo ideológico de la Reforma del año 1967, sólo que corregido por la argumentación político-autoritaria. Esta etapa se extiende hasta la propuesta de una reforma universitaria, dada a conocer al país por el Ministro de Educación de la época, en su discurso del 13 de febrero de 1976.²²

En efecto, la propuesta reformista del año 1976 --finalmente abortada, pues no fue más allá del discurso que la enunció-- se inspiraba en los siguientes principios reguladores.

Autonomía universitaria, consistente en la facultad de autodeterminación en materias de docencia, investigación, extensión y administración. No implicaba, en cambio, un fuero territorial para las instituciones universitarias ni para amparar delitos, ni podía entenderse tampoco como una protección para actividades políticas dentro de la universidad. Esta última limitación se hacía extensiva también al adoctrinamiento ideológico-político, “entendiendo por tal aquella forma de difusión y de enseñanza que excede de los límites naturales de la información objetiva y de la discusión razonada de doctrinas y puntos de vista”.

Integración nacional de las universidades. Sus actividades tendrían que coordinarse adecuadamente con la política nacional de desarrollo.

Planificación y programación. De lo anterior se desprendía que la acción de cada universidad debía en adelante estar orientada por un proceso de planificación y programación.

Coordinación interuniversitaria. Se sostiene que “el sistema universitario asume como unidad la misión nacional propia de la universidad, para lo cual hace estudios de planificación en conjunto, concentra y organiza las fuentes de información, y, en general, racionaliza el cumplimiento de la tarea universitaria”.

Todos estos principios resuenan más con la tradición de políticas universitarias como éstas se concebían en los años 1960 que con una visión de políticas de mercado, que a la postre se impondría dentro del Gobierno Militar.

En cuanto a los objetivos institucionales, se anuncia que la docencia universitaria debía desarrollarse tanto para atender a las necesidades de profesionales, especialistas y técnicos requeridos por el país como “para satisfacer, en forma razonable, la demanda por ingreso a la universidad”. Asimismo, se destaca la necesidad de

[...] crear, dentro de las universidades, nuevas formas de educación post-media, que contribuyen a diversificar la enseñanza superior, y se capacite, en diferentes etapas y de acuerdo a las necesidades del país, a especialistas y técnicos en ocupaciones y tareas que comúnmente reciben el nombre de “nivel medio”, tanto en la actividad pública como privada.

Este enunciado es tributario también de los principios que habían inspirado la Reforma de 1967, la cual postulaba una fuerte diversificación de la enseñanza superior a través de la creación de carreras medias y cortas, con el fin de atender a la creciente demanda por educación superior.

Asimismo, se propone el desarrollo prioritario de

[...] las áreas o profesiones más requeridas por el desarrollo económico y social del país y, en la medida que parezca razonable, de acuerdo con estudios sobre recursos humanos.

También esta insistencia en el planeamiento de las actividades universitarias es típica del espíritu de la Reforma de 1967, cuya influencia seguía vigente entre los ideólogos de la frustrada reforma del 76.

En el terreno de la investigación se enfatiza la necesidad de “adelantar el conocimiento independientemente de su posible utilización o aplicación inmediata”; la relación entre investigación y docencia; la necesidad de contribuir a través de ella al desarrollo económico y cultural de la nación, etc. Para lograr estos objetivos se propone promover un nivel de “investigación orientado en función de áreas-problemas de significación social y económica, como parte de su función (de la universidad) analítica de la realidad nacional”. Sin duda, también esta última frase podría haber sido tomada, casi literalmente, de cualquiera de los numerosos textos programáticos de la Reforma del año 1967.

Por último, el Ministro de Educación destacaba en su discurso la función universitaria de extensión, otro tópico desarrollado por la ideología reformista de la década pasada.

En cuanto a la organización del sistema universitario, el proyecto de 1976 pone al centro el objetivo de “crear las condiciones adecuadas para el progresivo desarrollo de un verdadero sistema universitario”. Para ello se propone la existencia de un Estatuto Nacional Público de las universidades chilenas; reforzar legalmente la capacidad reguladora del Consejo de Rectores y racionalizar la estructura orgánica y regional de las universidades.

A la luz de lo anterior se informó en esa ocasión que se procedería a regionalizar la educación superior, proceso que debía entrar en operación a partir del propio año 1976. Para ello, se indicaba, debía producirse durante los meses de febrero y marzo de ese año “la fusión administrativa y académica de las sedes, a fin de poder iniciar el año académico 1976 en el mes de marzo, en conformidad con la nueva estructura”.²³

Por lo que toca al financiamiento universitario, la propuesta del Ministro de Educación no incluía ninguna modificación al sistema entonces vigente. Con todo, hay que recordar que a mediados del año 1974 se publicó una circular del Ministerio de Educación que establecía el autofinanciamiento de las universidades a partir del año 1976, medida que no llegó a aplicarse y que dio lugar a una extensa polémica dentro de los círculos del poder (Brunner, 1981). En cambio, durante el transcurso del año 1976, el propio Ministro de Educación anuncia que se hallaba en estudio un nuevo sistema de financiamiento para las universidades. Con ocasión de un discurso del Ministro de Educación sobre este tópico en la ciudad de Valdivia, la prensa comenta:

Se proyecta enfrentar este último aspecto, en líneas generales, con un sistema mixto que permita allegar fondos provenientes tanto de los mismos beneficiarios de la enseñanza universitaria como del estado. Sobre los primeros recaerían los gastos asignables a la docencia, que se pagarían con un sistema de crédito a largo plazo, mientras que el segundo financiaría inversiones de capital, de investigación, de extensión y de comunicaciones” (El Mercurio, Financiamiento de la Educación Universitaria, 14 septiembre 1976).

En resumen, interesa notar que durante esta primera etapa de argumentación programática, el discurso del autoritarismo no había logrado desprenderse aún del universo ideológico de la Reforma Universitaria de la década pasada. La crítica a la universidad existente hasta 1973 era todavía de un carácter esencialmente político y se inspiraba fundamentalmente en la ideología de la seguridad nacional. El modelo alternativo de universidad aparece, por lo mismo, más bien como un esfuerzo por adaptar la universidad que existe a un nuevo régimen de control ideológico, por imprimirle una mayor eficiencia a su funcionamiento y organicidad a su crecimiento, y por trasladar parte del costo de la enseñanza a los estudiantes.

Esta incapacidad del régimen para ofrecer una propuesta universitaria que fuese programáticamente autónoma, y que respondiera por ende a un proyecto de sociedad y de transformación de la cultura nacional, obedece básicamente al hecho de que durante estos años la ideología del autoritarismo se encontraba todavía en una fase de incipiente desarrollo. Todavía no se establecía con claridad al interior del bloque en el poder la hegemonía ideológica y política del núcleo neoliberal que más adelante llegaría a determinar, en plenitud, las orientaciones de las políticas gubernamentales (Silva, 2006, 1991). Todavía aquel núcleo no había plasmado su propia ideología, que vendría a manifestarse plenamente sólo a partir de 1980. En breve, la nueva clase dominante no había logrado aún imponer con éxito su hegemonía dentro de la sociedad, impulsando una verdadera transformación en todos los ámbitos, y articulando una capacidad de dirección sobre el resto de las clases y grupos sociales (Brunner, 1981).

Nuevos elementos

La segunda etapa de la argumentación programática coincide con un doble movimiento al interior del discurso oficial. Por un lado, empiezan a emerger los elementos o gérmenes de un nuevo modelo de organización de la educación superior. Por otro, se profundiza, a partir de ellos, la crítica del modelo universitario imperante hasta ese momento en el país.

Un primer elemento nuevo subraya la necesaria coherencia que debe existir entre las diversas modernizaciones que el Gobierno Militar procura introducir en la sociedad (Ree, 2007: 5.1.). Todas ellas, se dirá, están encaminadas a cambiar de raíz el carácter de la sociedad chilena, sobre todo en cuanto se refiere a la función del estado. Todas pretenden, en común, generar situaciones dentro de las cuales los individuos tengan que actuar movidos por su propia iniciativa, en busca de satisfacer sus necesidades y deseos a través del intercambio en el mercado de bienes y servicios. Para ello, adicionalmente, debía llevarse a cabo una descentralización de los diversos servicios --incluidos los de educación superior-- organizándolos en lo posible fuera del ámbito de injerencia del estado. Así,

[...] sin perjuicio que el estado se reserve el derecho a ser propietario o gestor de centros de educación superior, lo natural, para una moderna concepción democrática y libertaria, es que las universidades puedan ser manejadas en forma descentralizada y que existan personas que aparezcan con claridad como responsables de la marcha de las unidades encargadas de impartir conocimientos de alto nivel (El Mercurio, Temas Económicos, 23 febrero 1980).

Se sostiene entonces que existe una suerte de exigencia sistémica que obliga a reajustar el funcionamiento global de la sociedad para hacerlo consonante, por esta vía, con el modelo de racionalización capitalista impulsado por el Gobierno. Desde esta óptica se evaluaba que la política universitaria no había avanzado suficientemente hasta ese momento:

El actual gobierno, en su propósito de lograr una efectiva libertad personal por la única vía correcta, que es la descentralización y el traspaso de las decisiones a los individuos y grupos intermedios, ha propuesto algunas correcciones parciales, sin entrar todavía al problema de fondo, que no es otro que permitir el gobierno universitario a instancias descentralizadas, claramente diferentes e independientes del estado (El Mercurio, Temas Económicos, 23 febrero 1980).

En breve, el argumento es que “los exitosos avances que en materia de descentralización se han producido en el área económica” deben proyectarse ahora “con fuerza en áreas vitales como educación, salud o previsión”, por diferentes que estas últimas puedan ser desde el punto de vista de su organización y funcionamiento. Al respecto se señala que

[...] resulta evidente que la naturaleza de las universidades tiene poca semejanza con las actividades y oficios que hasta ahora han sido objeto de liberalizaciones y modernizaciones. Sin embargo, se argumenta, tal vez el valor más importante del mundo académico sea el de la libertad. Es posible, entonces, que dicho valor se desarrolle en nuevas formas a través de un proceso de modernización como el que tiene lugar en otras áreas (El Mercurio, Semana Política, 14 diciembre 1980)

Modernizar la sociedad bajo el principio de la libertad aparecía así como una posibilidad en el horizonte de la ideología gubernamental. Pero, ¿de qué libertad se trataba, exactamente, dado que no podía tratarse de las libertades políticas propias de una democracia?

Se trataba de libertad entendida como la facultad de optar entre alternativas ofrecidas por el mercado, al interior de un sistema donde cada unidad productiva debía estar idealmente en manos privadas y coordinarse con las demás a través del juego de la competencia. Esto valía también para las universidades, las cuales, se señalaba,

Desde el punto de vista económico, [...] deben tener “dueños” o, si se prefiere, grupos de personas responsables de su gestión, que pueden representar al estado, a agrupaciones de académicos, conjuntos de intelectuales, capitalistas privados o agrupaciones humanistas, culturales o religiosas (El Mercurio, Semana Política, 14 diciembre 1980).

Así establecida la propiedad, se seguiría de manera automática una elevación en la calidad del servicio, como efecto de la competencia en el mercado:

Si los centros universitarios se descentralizan, competirán entre ellos y obtendrán un producto de mejor calidad (El Mercurio, Semana Política, 14 diciembre 1980).

Dentro de un esquema tal --descentralizado y competitivo-- no cabía ya pensar, como se hacía aún al momento de dar a conocer la propuesta de 1976, en términos de un sistema universitario que coordina y programa sus funciones:

En tal sentido, la concepción de las universidades como formando parte de un sistema universitario [...] atenta derechamente en contra de lo que constituye parte de la esencia misma del quehacer superior. Las universidades, como entidades intermedias autónomas con naturaleza y finalidades propias, no pueden convertirse en parcelas de un todo regido desde fuera de ellas mismas, sin que sea cercenada esa autonomía tan indispensable al eficaz cumplimiento de su tarea formativa. Así, un sistema [...] lesiona la independencia y limita las posibilidades creativas y la libre competencia entre los planteles, igualándolos forzosamente, en el mejor de los casos, en un nivel intermedio resultante del achatamiento de las corporaciones de mayor envergadura, y de la elevación ficticia --con cargo a la mengua obligada de los primeros-- de sus congéneres con menos recursos materiales y humanos (El Mercurio, Legislación Universitaria, 20 mayo 1980).

Efectivamente, a partir de ahora empezaría a insistirse que solo la competencia entre unidades descentralizadas y entregadas en propiedad a agrupaciones bien definidas podía conducir a un mejoramiento de los niveles académicos. Según expresa un ideólogo del régimen en la época, además de terminar con el “gigantismo” de algunas instituciones y poner fin al crecimiento inorgánico del sistema, se volvía necesario ahora

[...] abrir la vida universitaria a desafíos competitivos en cuanto a calidad, a través de profundas reformas tanto al actual sistema de financiamiento de nuestra educación superior como de la legislación monopólica que hoy rige la creación de universidades y el otorgamiento de títulos y grados. Mientras esto no se haga la excelencia académica seguirá siendo la excepción. Enfrentado (en cambio) así el tema, desaparecerán en forma automática de nuestras universidades las carreras que carecen de nivel o entidad universitaria y, por otra parte, los académicos serán remunerados y disputados según su mayor o menor categoría comparativa.²⁴

En suma, las virtudes esperadas un régimen competitivo entre las universidades eran varias: (i) nivelación hacia arriba del sistema en su conjunto; (ii) eliminación de las universidades no competitivas; (iii) mejoramiento automático de los niveles académicos; (iv) desaparecimiento automático de las carreras no competitivas; (v) circulación de los académicos según su valor de mercado. Entre los nuevos elementos cobra importancia adicionalmente el tópico del carácter necesariamente elitario de los institutos de educación superior. Según versión de uno de los exponentes de este pensamiento:

Las universidades son instituciones elitarias por definición. Se debe reconocer la capacidad intelectual de ciertos docentes sobre los restantes, para lo cual corresponde perfeccionar los mecanismos de evaluación y jerarquización existentes.²⁵

Se apunta aquí a lo que entonces solía denominarse “jerarquías académicas naturales”. Aunque no necesariamente compatibles con la jerarquización de los docentes operada a través del mercado, dichas jerarquías van a adquirir especial importancia pues, conforme a la Directiva Educacional de marzo de 1979, las autoridades institucionales serían seleccionadas de entre aquellos docentes de mayor jerarquía académica, de acuerdo con “sus estudios, títulos y grados, publicaciones, experiencia y consagración a la universidad”.²⁶

Sobre la base de estos nuevos elementos se desarrolla también una crítica más radical a la situación universitaria existente en el país, y se comienza a plantear la necesidad de dictar una nueva legislación que reorganice la educación superior en torno a condiciones de mercado.

Si bien todavía durante el transcurso del año 1976 se levantaban voces para indicar que la depuración universitaria había sido insuficiente, dejando perdurar “bastiones difíciles de reducir” dentro de los cuales proseguía “la labor proselitista de los grupos políticos” lo cual tornaba necesario “dar a la depuración de las aulas un carácter más efectivo”, hacia el final de la década la evaluación del estado de situación había cambiado completamente. Ahora se declaraba que la fase jacobina de depuración y saneamiento de los claustros había sido coronada con éxito y que era necesario emprender reformas de fondo del sistema.

El Gobierno Militar ha trabajado con gran éxito en el saneamiento y reconstrucción del país, pero no logra hasta hoy transformar profundamente a las universidades. Aunque en éstas imperan conceptos de disciplina y de orden, la mentalidad y la orientación básicas de la educación superior no han cambiado y permanecen las estructuras universitarias creadas a raíz de las reformas (El Mercurio, Más Vale Prevenir, 27 noviembre 1979).

En consecuencia, la propuesta no era exigir más depuración sino impulsar una profunda remodelación de la universidad:

Hay convencimiento generalizado de que las universidades no pueden quedar como están, que no bastan las normas disciplinarias para mantenerlas cumpliendo su alta función y que resulta muy desaconsejable el ambiente de inquietud que se percibe en algunos claustros (El Mercurio, Más Vale Prevenir, 27 noviembre 1979).

En esta misma línea, el discurso oficial insistirá reiteradamente que resulta imprescindible abordar el problema universitario “de raíz”, sin limitarse a aspectos puramente formales de orden exterior. Sobre todo, desde esta nueva óptica el discurso asume un tono crecientemente crítico respecto del esquema de autoridad imperante en las universidades --i.e., el de los rectores delegados o interventores-- pilar fundamental de la primera fase post golpe militar.

Por ejemplo, el diario más influyente en esos años argumenta a inicios del año 1980 que parece llegado el momento “de que la universidad esté protegida por un régimen legal estable, por una carta o estatuto que garantice la libertad y seguridad de los profesores”.²⁷

En efecto, a esta altura se volvía evidente que las “jerarquías académicas naturales” entraban en colisión con el régimen de gobierno universitario, el que se hallaba librado a su propia arbitrariedad. De otro lado, se volvía evidente también que una vez completada la fase de

depuración y lograda una “línea de orden y disciplina”, en adelante resultaba más importante recuperar la dimensión cultural de la universidad:

[...] debe llegar el instante en que las opiniones que vierten los maestros e investigadores en el campo de su especialidad gocen del más estricto respeto, sin que se dé el caso de que los formadores de la juventud más seleccionada intelectualmente se sientan movidos a callar por necesidad económica o a desfigurar su pensamiento (El Mercurio, Estatuto Universitario, 30 marzo 1980).

De lo contrario podía irse hacia un estado de cosas en que el orden formal externo fuera puramente aparente, mientras que por debajo actuaban corrosivamente los efectos del control ideológico a que se hallaba sujeta la universidad. Sería grave, se previene,

[...] que el extremo de una autoridad no regulada objetivamente volviera a amenazar la libertad, la tranquilidad y la seguridad académicas en términos semejantes a la nefasta época del desorden. En tal caso, el orden externo irreproachable cubriría peligrosamente el desorden moral e intelectual (El Mercurio, Estatuto Universitario, 30 marzo 1980).

En suma, la situación imperante en las universidades se había vuelto insostenible, incluso desde el punto de vista de los intereses y la ideología del Gobierno Militar. Ésta última había empezado a desarrollar un conjunto de nuevos elementos de diagnóstico y propuestas a partir de los cuales la pura mantención represiva del orden y la disciplina aparecía como un menguado logro de política universitaria.

Había llegado el momento en que, como señala El Mercurio, era posible prever “que también la educación superior va a ser sometida al experimento de la libertad”.²⁸

4.2. Transformación de la educación superior: 1981-1990

Recién después de siete años de haber ocupado por la fuerza el gobierno se estableció al interior del régimen militar una sólida hegemonía ideológica, provista por los sectores tecno-burocráticos civiles que se adscribían a una ideología neoliberal de modernización de la sociedad bajo la tutela de lo que entonces empezó a llamarse una democracia protegida o autoritaria (Brunner, 1981, 1982; Meller, 1984; Valdés, 1989; Huneus, 2000; Silva, 2006, 1991). Esta última quedó consagrada en la Constitución Política del Estado del año 1980, en tanto que el programa de modernizaciones se impulsó sectorialmente, aplicándose al régimen laboral y previsional, a las políticas de vivienda y salud y al sector educacional (Vv. Aa., 1983).

En general, el principio orientador de las modernizaciones implementadas fue doble: por un lado, crear o abrir mercados para estimular la competencia en la producción de bienes y servicios y, por el otro, incentivar la participación de los privados en la producción para dichos mercados.

En el caso específico de la educación superior, el diagnóstico oficial que precedió a la formulación de la nueva política adoptada a fines de 1980 y a la legislación que se dictaría a partir de ese momento, combinaba los siguientes elementos:²⁹

- Se acusaba la existencia de un esquema cerrado y virtualmente monopólico de ocho universidades financiadas todas ellas por el estado, que se distribuían entre sí un cuantioso aporte estatal.
- Lo anterior, se afirmaba, volvía prácticamente imposible el surgimiento de cualquiera nueva universidad, pues ello era percibido por las demás como una amenaza para su participación en los subsidios que el estado destinaba a la educación superior. En estas circunstancias, el sistema tendía a cerrarse sobre sí mismo.
- Tanto debido a la legítima autonomía universitaria, como a la dificultad de evaluar el rendimiento de los recursos destinados a la educación superior, el estado no había podido -- ni podía llegar a-- ejercer forma alguna de control sobre el uso de los recursos que entregaba a las universidades. La ausencia adicional de cualquier control indirecto por la vía de la competencia interinstitucional convertía a las universidades en las únicas entidades de la República que gozaban de un financiamiento estatal alto, asegurado y carente de control.
- Este esquema cerrado implicaba una realidad discriminatoria según el diagnóstico oficial, ya que marginaba de los recursos estatales asignados a la educación superior a cualquier agente privado que pudiera aspirar a incorporarse a él, constriñéndose así la vigencia práctica de la libertad de enseñanza (entendida como libertad para crear y mantener nuevas instituciones).

Además, se sostenía que este sistema estimulaba una serie de otros fenómenos adversos:³⁰

- La tendencia a evitar cualquier elemento competitivo entre las universidades;
- La proliferación de carreras que no requieren necesariamente rango universitario, ya que todas las universidades y sus unidades tienen económicamente garantizado su funcionamiento cualquiera sea el nivel que su actividad alcance;
- El crecimiento inorgánico y desproporcionado de algunas universidades, hasta niveles de un gigantismo que hacía virtualmente imposible su efectivo y buen gobierno;
- La transformación de las universidades en apetitosos centros de poder político por ser entidades que pueden financiar el activismo político disfrazado de vida académica, al no encontrarse sujetas a ningún control de calidad;
- La entrega del destino de todas las universidades, en su crecimiento o su asfixia, al arbitrio discrecional del poder político, elemento propio de sociedades estatistas.

En seguida se señalaba que

*[...] la Reforma Universitaria de 1967 agravó los males señalados, al introducir la democracia como forma de gobierno a una entidad eminentemente jerárquica, cual es la universidad, lo que derivó en el asambleísmo, la demagogia y el caos [...]. Es igualmente efectivo que la politización se vio agudizada por el deliberado intento de dos sucesivos gobiernos, entre 1967 y 1973, para instrumentalizar a las universidades al servicio de sus experimentos revolucionarios o ideologizantes.*³¹

En suma, el diagnóstico oficial se hallaba motivado por dos órdenes de consideraciones diversas: por un lado, el rechazo a la Reforma Universitaria de 1967 a 1973, bajo el supuesto de que la politización de la universidad constituía una amenaza para la seguridad interior del estado; por otro lado, el rechazo al carácter monopólico de un sistema organizada en torno

a ocho universidades con financiamiento estatal asegurado, que impedía la conformación de un mercado privado y competitivo en el sector. Además, el diagnóstico oficial apuntaba a un supuesto crecimiento ‘desproporcionado’ de ciertas universidades, las que habrían alcanzado niveles de ‘gigantismo’, se decía, que impedía su buen gobierno.

A partir de este diagnóstico, el Gobierno Militar impulsa una radical transformación de la educación superior chilena, cuyo diseño inicial se contiene en las normas legislativas aprobadas entre fines de 1980 y fines de 1981.³²

4.2.1. Nueva legislación y estrategia frente a la educación superior

Desde un punto de vista formal, el nuevo régimen fue instituido a partir de la promulgación del Decreto Ley 3.541, de 1980, que otorgó al Jefe de Estado facultades especiales para reestructurar las universidades del país. En aplicación de este Decreto, el Gobierno Militar dictó un conjunto de normas a lo largo del año 1981 que, combinadamente, conforman el nuevo régimen legislativo de la educación superior chilena.

Los principios orientadores del nuevo régimen pueden sintetizarse en los siguientes conceptos fundamentales (Araneda, 1982).³³

a) Apertura de la educación superior al mercado sobre la base del principio de la libertad de enseñanza entendida como libertad para crear y mantener establecimientos educacionales.

Según establece la Constitución Política del Estado del año 1980, “la libertad de enseñanza incluye el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” (art. 19, Nº 11). Más adelante, la propia Constitución señala que una ley orgánica constitucional “establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”, incluidas por tanto las universidades. Dicha ley orgánica constitucional fue dictada, sin embargo, recién a fines de 1989, esto es, a pocos meses del término del gobierno militar y entró en vigencia una vez iniciado el restablecimiento de la democracia. Durante el período intermedio, por tanto, el reconocimiento oficial de las nuevas instituciones de educación superior quedó sujeto a la ley ordinaria; en este caso, al conjunto de Decretos con Fuerza de Ley dictados durante el año 1981.

b) Diversificación de la enseñanza superior inducida mediante la consagración legal de tres niveles institucionales diferenciados según una jerarquía de los certificados educacionales expedidos.

En efecto, la nueva legislación reconoce como instituciones de educación terciaria no sólo a las universidades sino que, además, a dos nuevos tipos institucionales: los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Para distinguir entre los tres niveles, la legislación define a la universidad como la institución que otorga grados académicos superiores (de licenciado, magíster y doctor) y aquellos títulos profesionales que requieren haber obtenido previamente el respectivo grado de licenciado.³⁴ Los institutos profesionales confieren los demás títulos profesionales, esto es, aquellos no reservados exclusivamente a las universidades. Los centros de formación técnica entregan el título de técnico superior en carreras de orientación vocacional y de duración no superior a tres años. Sin embargo, las

universidades pueden otorgar cualquier título profesional y técnico, en tanto que los institutos profesionales pueden dar títulos técnicos superiores dentro del área en que estén ofreciendo carreras conducentes a un título profesional. Para ingresar a cualquier nivel de la enseñanza superior se requiere estar en posesión de la licencia media.

c) Facilidades para la creación de nuevas instituciones privadas mediante un sistema con bajas barreras de entrada al mercado.

La creación de nuevas instituciones privadas --trátase de universidades, institutos o centros-- queda sujeta a un régimen de mínimos requisitos. Ellas obtienen su reconocimiento oficial mediante el solo depósito de su acta de constitución legal y de sus estatutos, pudiendo enseguida iniciar actividades con la sola condición de ofrecer una única carrera del nivel correspondiente. Según señaló el Ministro del Interior al anunciar la nueva legislación, “la clave fundamental para abrir el sistema de educación superior a exigencias competitivas, reside en permitir y facilitar la creación de nuevas universidades”.³⁵

Con todo, en el caso de las universidades se establece que, antes de tramitar la solicitud para obtener su reconocimiento oficial, deben contar con una autorización del Ministerio del Interior, cláusula que se adopta con carácter transitorio hasta el año 1987. De hecho, se sujetaba con ello la constitución de nuevas universidades a un permiso político-administrativo previo que, como veremos luego, sirvió eficazmente para reducir y ‘filtrar’ las solicitudes de formación de nuevos establecimientos universitarios.

d) Competencia como condición para aumentar la calidad.

Según sostenían los ideólogos del régimen, la apertura de un mercado, mediante la creación bajamente regulada de nuevas instituciones de diverso nivel, debía conducir a un mejoramiento de la calidad académica y a afianzar la libertad de enseñanza. Subyacente está la idea de que un monopolio universitario impedía la competencia, eliminándose con ello los incentivos para ofrecer programas de mayor calidad y para actuar de manera más eficiente.

Por otro lado, para asegurar la calidad de las instituciones formadas bajo este nuevo régimen, se postula que las nuevas universidades e institutos debían someter sus planes y programas, y a sus alumnos y egresados, a la ‘examinación’ y aprobación por parte de una institución ya consagrada (alguna de las universidades tradicionales o de las derivadas de aquellas que estuviesen impartiendo la carrera que se trataba de examinar). Este dispositivo debía aplicarse durante un período de tiempo que, en general, se prolongaba por 5 o más años, hasta el momento de graduarse las primeras promociones de alumnos inscritos en las careras examinadas.

e) Nuevo sistema de financiamiento universitario.

El nuevo diseño iba acompañado también por un nuevo sistema de financiamiento que debía apoyar las dinámicas competitivas y forzar a las instituciones a captar recursos en el mercado. A este efecto se establece que las instituciones creadas dentro del marco de la nueva legislación no recibirían aportes directos del estado, debiendo autofinanciar sus operaciones mediante el cobro de aranceles. En cambio, en el caso de las universidades

que hasta esa fecha obtenían recursos del estado, se determina que los aportes irían modificándose en el tiempo, de manera tal que al final de cinco años el aporte fiscal directo (AFD) se vería reducido a la mitad de lo que era en ese momento, mientras que irían en progresivo aumento un nuevo aporte fiscal indirecto y el monto de recursos destinados a financiar un crédito fiscal universitario. Estos dos instrumentos estaban diseñados para incentivar la competencia entre los establecimientos. El aporte fiscal indirecto (AFI) sería otorgado a cada institución según el número de alumnos que cada una de ellas matriculase anualmente a su primer año de entre los 20 mil mejores alumnos medidos según los puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica (PAA). Por su lado, los alumnos admitidos en una universidad que no estuvieran en condiciones de financiar sus estudios podrían optar a un crédito fiscal universitario con el fin de cubrir en parte o todo el costo de los aranceles a pagar.

Por último, se crea dentro del CONICYT un fondo de apoyo a la investigación --el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONDECYT)-- para apoyar sobre bases competitivas los proyectos de investigación seleccionados con un procedimiento de evaluación por pares. Adicionalmente se aprueba una ley que establece exenciones tributarias para las donaciones que los individuos particulares o las empresas realicen a las universidades.

De la aplicación de este nuevo esquema de financiamiento las autoridades del Gobierno Militar esperaban: (a) que se produciría “una sana competencia entre las universidades por atraer a los mejores postulantes, tendiendo así a elevar la calidad de la docencia”; (b) que existiría “un incentivo directo para cada universidad en cuanto a contar con los mejores académicos, lo que les permitiría recibir mejores remuneraciones”; (c) que se reforzaría la idea “de que los alumnos paguen una suma que se aproxime al costo de la docencia que reciben”, eliminándose con ello la educación superior gratuita, la cual -- se señalaba-- era “un simple disfraz demagógico para ocultar el hecho de que su costo se traslada a la comunidad, recayendo la carga en sectores de menores ingresos que los beneficiados”.³⁶

f) Reestructuración de las dos universidades estatales.

Por último, mediante una medida adicional de intervención, el Gobierno Militar puso en marcha un proceso que en su momento se llamó de racionalización de las dos universidades estatales --las Universidades de Chile y Técnica del Estado-- las cuales fueron forzadas a desprenderse de sus sedes regionales y a concentrar sus actividades en la Región Metropolitana. Con esta medida se pretendía aparentemente combatir el ‘gigantismo’, el burocratismo y la pesadez institucional de ambos establecimientos, favoreciéndose al mismo tiempo la creación de un número de instituciones regionales de educación superior. Además, se decretó que la Universidad de Chile debía abandonar sus Escuelas Pedagógicas, establecidas en Santiago y Valparaíso, las cuales se transformarían en Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas, independientes de su antigua casa matriz y dedicadas exclusivamente a la formación de maestros. En la práctica, a través de estas medidas de racionalización el Gobierno buscaba estrechar el control sobre ambas instituciones estatales y reducir su potencial peso e influencia dentro del sistema y la sociedad.

En suma, el nuevo diseño se dirigía a crear un mercado competitivo para la educación superior estimulando a los privados a ofrecer el servicio y diversificando su provisión en términos de

una jerarquía de certificados educativos, al mismo tiempo que se trasladaba el costo de la formación del capital humano a sus propios beneficiarios. A su turno, de la operación competitiva de la educación superior se esperaba, en lo fundamental, un aumento en la calidad de la enseñanza y una mayor eficiencia en el desempeño de las instituciones.

4.2.2. *Efectos organizacionales y sistémicos*

Los principales efectos producidos por la transformación impulsada por el gobierno militar pueden resumirse en los siguientes (Brunner y Briones, 1992):

- Expansión y diversificación de las instituciones,
- Nuevas dinámicas de crecimiento de la matrícula,
- Una nueva estructura del financiamiento de la educación superior,
- Nuevas dinámicas dentro del mercado académico, y
- Nuevas dinámicas en el campo de la investigación científica.

Expansión y diversificación de las instituciones

Como resultado más visible del nuevo régimen consagrado por la legislación de 1981, se produce una verdadera explosión de instituciones de educación terciaria. Contribuyen a provocarla la combinación de tres dinámicas, básicamente:

a) La dinámica de racionalización de las dos universidades estatales que se mencionó más arriba, la cual da lugar, mediante un programa sistemático de fusión de sedes, a la creación inicial de nueve universidades públicas regionales (habitualmente llamadas derivadas porque proceden de las dos antiguas universidades estatales); cinco institutos profesionales estatales (uno en Santiago y cuatro en regiones) y a la formación de dos Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas (en Santiago y Valparaíso, respectivamente). Posteriormente, las dos Academias de Ciencias Pedagógicas devienen en Universidades, y tres de los cinco Institutos Profesionales (los de Iquique, Valdivia y Chillán) desaparecen; uno se transforma en la Universidad Arturo Prat (Iquique) y los dos restantes se fusionan, respectivamente, con la Universidad Austral de Chile y la Universidad del Bío Bío. La antigua Universidad Técnica del Estado pasa a llamarse ahora Universidad de Santiago de Chile. Posteriormente los institutos profesionales estatales que subsisten se transforman también en universidades, pasando el conjunto del sector de institutos a estar compuesto exclusivamente por establecimientos privados.

b) La dinámica de creación de nuevas universidades privadas (sin aporte fiscal) progresa sólo lentamente hasta 1987, debido a la aplicación de la cláusula de control político-administrativo ejercida por el Ministerio del Interior a la que se hizo mención, pero luego avanza rápidamente, pasando de 3 en 1987, a 6 en 1988, a 14 en 1989 y a 40 en 1990.

c) La dinámica de creación de institutos profesionales y centros de formación técnica privados (sin aporte fiscal), que se multiplican velozmente a lo largo del período: los centros al comienzo del período principalmente y al final del mismo; los institutos, especialmente entre 1988 y 1990. La Tabla 2.1. muestra los resultados de estas tres dinámicas combinadas.

Tabla 2.1.: Chile: Evolución del número y tipo de instituciones de educación superior, 1980-1990

Tipo de establecimientos	1980	1984	1986	1988	1989	1990
Con aporte fiscal	8	24	24	24	22	22
Universidades	8	17	20	20	20	20
I. Profesionales ¹	na	7	4	4	2	2
Sin aporte fiscal ²	na	123	146	157	195	288
Universidades	na	3	5	8	22	40
I. Profesionales	na	18	19	26	40	80
C. de Formación Técnica	na	102	122	123	133	168

Fuente: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.

(1) Incluye Academia de Ciencias Pedagógicas.

(2) Número de instituciones reconocidas oficialmente; no necesariamente en funciones.

na = No aplicable

Si se considera adicionalmente a las sedes que los establecimientos poseen en lugares distintos de su casa matriz resulta que en 1990 existían 461 unidades distribuidas a lo largo del territorio nacional.

En la práctica, entonces, la apertura del sistema al mercado multiplicó las instituciones y llevó a su progresiva diferenciación, tanto de carácter horizontal (más establecimientos de diversa naturaleza dentro de un mismo nivel) como también vertical (de niveles), diferenciación esta última que es a la vez funcional y de prestigios relativos. En el hecho, la tripartición del sistema en función de niveles jerárquicos de certificados educacionales involucra, asimismo, un principio de jerarquización de prestigios atribuidos a estos certificados e, indirectamente, a los establecimientos que los confieren, casi independientemente de su calidad.

Por el contrario, en el caso de las universidades las distinciones de prestigio que empezaban a producirse tenían más que ver con su mayor o menor antigüedad, destacándose nítidamente en la cúspide las ocho universidades tradicionales. Más ambigua era la definición de prestigios entre las restantes instituciones universitarias. Las derivadas o públicas regionales gozaban de escaso prestigio nacional, al operar casi exclusivamente en mercados locales. Por su parte, las universidades privadas nuevas (sin aporte fiscal), recién empezaban a construir sus prestigios institucionales, llevando ventajas aquellas nacidas más tempranamente y que, por tanto, lograban un mayor crecimiento y un más amplio reconocimiento público (6.1.4.).

Según se señaló más arriba, estas intensas dinámicas de diversificación de la base institucional se vieron favorecidas por un régimen de bajas barreras de acceso al mercado de la enseñanza de pregrado. Cumpliendo requisitos mínimos y otros puramente formales, las nuevas instituciones podían solicitar la autorización para funcionar, sin estar sometidas

a exigencias significativas de carácter académico o de inversión previa en infraestructura, equipamiento y personal. Hasta el año 1987, solo el filtro político-administrativo ejercido por el Ministerio del Interior impidió la proliferación de nuevas instituciones, situación que cambió en los años siguientes, al extinguirse este requisito.

Por su parte el rápido incremento en el número de universidades entre 1989 y 1990 fue el resultado de la presión que existió para crear nuevos establecimientos antes de que se produjese el cambio de gobierno (que tuvo lugar en marzo de 1990), debido al temor (a la postre infundado, como se verá en Capítulo 5.1.) de que las nuevas autoridades --una vez reinstaurado el régimen democrático-- impedirían la creación de nuevas instituciones.

Nuevas dinámicas de crecimiento de la matrícula

Según se señaló anteriormente, durante el período 1974-1980 el crecimiento de la matrícula experimentó una retracción, con pérdida neta del número de inscritos durante los años extremos. En cambio, con la nueva configuración de la oferta de enseñanza superior se inaugura un período moderadamente expansivo, que presenta las siguientes características.

La matrícula total de pregrado en las instituciones con aporte fiscal (universidades tradicionales y establecimientos derivados) cae fuertemente en 1981 para crecer durante los años siguientes y empezar a disminuir, otra vez, hacia el final de la década, bajo la mayor presión competitiva de las nuevas instituciones privadas que ingresan al mercado. Las nuevas universidades privadas sin aporte fiscal aumentan su matrícula de manera constante a partir de 1983, tendencia que también se observa en el caso de los institutos profesionales privados (sin aporte fiscal). Por último, la matrícula de los centros de formación técnica crece rápidamente durante el período, hasta alcanzar casi un tercio de la matrícula total en 1990. En consecuencia, este último año el sector privado de la educación terciaria (sin aporte fiscal) registra una matrícula que equivale a más de la mitad del total de la matrícula de enseñanza superior a nivel nacional.

La rápida expansión de la base institucional trajo consigo, además, una caída del número promedio de estudiantes por institución (Tabla 2.2.). En el caso de las instituciones con aporte fiscal, la drástica reducción en el número promedio de alumnos es una consecuencia de la creación de las nuevas instituciones derivadas (universidades e institutos estatales regionales), aún cuando las ocho universidades tradicionales continúan reuniendo alrededor de 70% de la matrícula total de este nivel.

Tabla 2.2.: Chile: Número promedio de estudiantes de educación superior por tipo de instituciones y según niveles, 1981-1990

Tipo	Número Promedio de Estudiantes			
	1981	1985	1989	1990
Universidades e institutos con aporte fiscal	12.87	5.523	5.048	5.393
Universidades privadas sin aporte fiscal	--	1.650	984	465
Institutos profesionales sin aporte fiscal	--	767	554	441
Centros de formación técnica	--	494	578	469

Fuente: Sobre la base de datos Ministerio de Educación, División de Educación Superior.

Por su parte, la tasa bruta de educación superior aumentó progresivamente durante el período hasta situarse en 1990 en alrededor de 19%, mientras que la tasa bruta de escolarización universitaria, que el año 1980 se hallaba situada en 10.8%, cae en 1990 a un 9%. En suma, la matrícula total del sistema crece, y con ello la tasa de participación en la educación terciaria, al mismo tiempo que la matrícula universitaria pierde incidencia y, con ello, disminuye asimismo la tasa de participación en este nivel.

El crecimiento del sistema se genera a partir del aumento de las vacantes de primer año ofrecidas anualmente por esa plataforma institucional en continua expansión, al punto que se observa, a medida que transcurren los años, una creciente sobreoferta de plazas de estudio, que no logra ser absorbida por la demanda estudiantil. En otras palabras, se produce una reestructuración profunda del mercado de la educación de pregrado, por lo menos en lo relativo a la demanda y oferta de plazas de estudio.

Sin embargo, lo más relevante es el cambio producido en la oferta de vacantes por niveles institucionales y según tipos de instituciones. Así, en 1990 las vacantes ofrecidas corresponden sólo en un 20.7% a los establecimientos con aporte fiscal (20 universidades y dos IP), 7.7% a las nuevas universidades privadas, 17.2% a los institutos profesionales privados y un 54.3% a los centros de formación técnica. Sin embargo un alto porcentaje de las vacantes ofrecidas por los centros de formación técnica queda sin llenar, mientras el incremento de la matrícula nueva en este nivel empieza a detenerse, habiendo crecido sólo en 3.7% entre 1988 y 1989, para caer luego en un 5% en 1990. Con todo, la matrícula nueva de los centros de formación técnica llega a representar, el año 1990, el 48,9% del total de la matrícula nueva de enseñanza superior.

En cuanto a la distribución de la matrícula por áreas del conocimiento, en el caso de las universidades e institutos con aporte fiscal se observa un fuerte incremento en las carreras agropecuarias, especialmente a partir de 1985. En cambio se observa una caída importante en el área de educación, cuya matrícula se desplaza hacia las instituciones privadas. La pérdida de participación del área educación es compensada por aumentos en las áreas de ciencias sociales (que incluye la carrera de administración y comercio), ciencias naturales y matemáticas, derecho y en las ingenierías y tecnologías.

En el caso de las universidades privadas (sin aporte fiscal) existe una alta participación de las áreas de ciencias sociales (principalmente de la carrera de administración y comercio) y de derecho, que en conjunto representan cerca de un 80% de la matrícula total en 1983 y todavía cerca de un 70% en 1990. Esta situación refleja el hecho de que para iniciar una nueva universidad privada se debe ofrecer por lo menos una de las carreras que exigen previamente la obtención del grado de licenciado, entre las cuales las de menor costo y más fáciles de impartir son, precisamente, ingeniería comercial y derecho. En el caso de las universidades privadas nuevas, un 13% y un 10% adicionales de la matrícula son aportados en 1983 y 1990, respectivamente, por el área de humanidades.

Los institutos profesionales privados (sin aporte fiscal) tienen un sesgo similar hacia las áreas blandas o de servicios, con una alta participación de las ciencias sociales (en realidad, administración y comercio, publicidad y comunicaciones) y de las pedagogías. Estas dos áreas aportaban en 1981 más del 90% de la matrícula de los institutos privados y en 1990 representan todavía dos tercios de la matrícula total. Este último año existe una participación interesante del área de las ingenierías y tecnologías, que alcanza a un 14%, concentrándose una parte de ella en carreras ligadas a la informática.

Por último, en el caso de los centros de formación técnica (todos ellos privados y sin aporte fiscal), cerca de la mitad de la matrícula se agrupa en el área de administración y comercio (ciencias sociales), mientras que un tercio, en 1990, se localiza en el área de las tecnologías.

En cuanto a la distribución geográfica de la matrícula, la Tabla 2.3. compara su evolución en la capital y el resto del país entre los años 1983 y 1990. Se observa allí que en el subsector de universidades (con y sin aporte fiscal), se produce un incremento de la participación metropolitana, que es todavía más acentuado para el conjunto del período en el caso de los institutos profesionales. En cambio, en el subsector más dinámico de crecimiento de la matrícula, el de los centros de formación técnica, la participación regional se incrementa fuertemente, hasta alcanzar en 1990 casi la mitad del total de matrícula del subsector. Con todo, el balance general de distribución geográfica de la matrícula se inclina ahora levemente en favor de la Región Metropolitana, mientras que a comienzos de la década era levemente favorable a las regiones. Esto último se explica por la alta concentración en Santiago de la matrícula de los dos niveles institucionales superiores, que no alcanza a ser compensada por el fuerte crecimiento de la matrícula técnica en las regiones.

Tabla 2.3.: Chile: Crecimiento regional de la matrícula de educación superior por tipo de instituciones, 1983-1990

Tipo	1983	%	1989	%	1990	%
Universidades						
Matrícula total	108.049	100.0	119.356	100.0	131.702	100.0
Matrícula regional	64.290	59.5	66.829	56.0	70.521	53.5
Matrícula metropolitana	43.759	40.5	52.527	44.0	61.181	46.4
Institutos profesionales						
Matrícula total	25.244	100.0	33.965	100.0	40.006	100.0
Matrícula regional	11.299	44.8	10.721	31.6	12.876	32.1
Matrícula metropolitana	13.945	55.2	23.244	68.5	27.130	67.8
C. de formación técnica						
Matrícula total	39.602	100.0	76.520	100.0	77.774	100.0
Matrícula regional	13.399	33.8	37.216	48.6	38.211	49.1
Matrícula metropolitana	26.203	66.2	39.374	51.4	39.555	50.8
Totales						
Matrícula total	172.895	100.0	229.911	100.0	249.472	100.0
Matrícula regional	88.988	51.5	114.766	49.9	121.616	48.7
Matrícula metropolitana	83.907	48.5	115.092	50.1	127.856	52.9

Fuente: Sobre la base de Ministerio de Educación, División de Educación Superior.

Nueva estructura del financiamiento de la educación superior

A partir de la legislación de 1981 y hasta el momento actual coexisten en Chile dos esquemas estructuralmente diferenciados para el financiamiento de la educación superior; uno que asigna aportes fiscales directos a las instituciones tradicionales y aquellas derivadas de su reorganización, las cuales además cobran un arancel a sus estudiantes, y el otro para las instituciones privadas de cualquier nivel creadas con posterioridad al año 1980 que se financia exclusivamente mediante el cobro de aranceles. Adicionalmente, desde el año 1990 las instituciones privadas pueden beneficiarse, aunque sólo logran hacerlo en un porcentaje moderado, del aporte fiscal indirecto, que se distribuye según el número de alumnos --de entre los que hayan obtenido los 20 mil mejores puntajes en la PAA³⁷-- matriculados en cada establecimiento.

En cuanto al subsistema de instituciones con aporte fiscal, integrado en 1990 por 22 establecimientos (20 universidades y dos institutos profesionales), su régimen de financiamiento público fue originalmente establecido en el DFL N° 4 de 1981. De acuerdo con éste, se distinguía entre el aporte fiscal directo (AFD), determinado en función del aporte otorgado en 1980; el aporte fiscal indirecto (AFI), distribuido a cada establecimiento

según el número de alumnos con mejores puntajes matriculados en el primer año en cada institución, y el crédito fiscal universitario que debía servir a los estudiantes para cubrir total o parcialmente el monto de los aranceles en el caso de sus alumnos de menores recursos. El esquema original contemplaba que el subsidio asignado mediante estos tres dispositivos iría variando entre 1981 y 1986, de manera tal de aumentar progresivamente el monto de los recursos distribuidos competitivamente y, al mismo tiempo, disminuir gradualmente el aporte fiscal directo (AFD). En cuanto a este último, en 1981 se lo fijó en un monto equivalente al de 1980, determinándose que en los años siguientes iría reduciéndose hasta llegar a representar, en 1986, la mitad del aporte de 1981 en moneda de igual valor. Respecto a su distribución entre los establecimientos, se consagraron legalmente los porcentajes de su repartición histórica, estableciéndose que en el caso de las instituciones derivadas de la reorganización de las Universidades de Chile y Técnica del Estado, éstas percibirían el mismo monto que tradicionalmente les traspasaban sus respectivas casas matrices.

El aporte fiscal indirecto (AFI) se estableció inicialmente para los 20 mil mejores alumnos -- de acuerdo a sus puntajes obtenidos en la P.A.A.-- que ingresaran al primer año de estudio de una institución con aporte fiscal directo. Los valores de este aporte fueron determinados en unidades tributarias (unidad monetaria reajutable) y debían incrementarse cada año hasta alcanzar su valor máximo en 1985. Además, se estableció que diversas carreras tendrían una ponderación diferente para efectos de este aporte, de modo que en el caso de alumnos matriculados en medicina, el valor del aporte se multiplicaría por un factor de 2.5; en las carreras de ingeniería civil, agronomía, ingeniería forestal, química y farmacia y medicina veterinaria por 1.8; y en el resto se aplicaría el valor base determinado.

A su turno, el crédito fiscal universitario se fijó como un volumen global calculado como un porcentaje del aporte fiscal directo, y debía ir incrementándose hasta alcanzar su máximo volumen el año 1986. Su asignación a cada una de las instituciones beneficiadas se calcularía en función del monto total solicitado por cada una para cubrir las necesidades de pago del arancel --total o parcialmente-- de sus alumnos que no estuviesen en condiciones de pagarlo directamente ellos o sus familias. Este crédito debía ser devuelto por el alumno en un máximo de 10 cuotas anuales que se comenzarían a pagar dos años después de egresado, devengando un interés anual de un 1%.

En resumen, y de acuerdo a su diseño original, el régimen de financiamiento público favorecería a las ocho universidades antiguas y a aquellas derivadas de éstas, mediante tres tipos de aportes, dos de los cuales --considerados pro-competencia-- irían incrementándose a lo largo del tiempo hasta estabilizarse en 1986 (Tabla 2.4.).

Tabla 2.4.: Chile: Régimen de financiamiento público de la educación superior de acuerdo al diseño del DFL N° 4*(Índice con base en el año 1980)*

Mecanismo de transferencia	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Aporte fiscal directo	100	100	90	75	60	50	50
Aporte fiscal indirecto	0	0	10	25	40	50	50
Crédito fiscal universitario	0	7	15	23	30	40	50
Total	100	107	115	123	130	140	150

Fuente: DFL N°2 4 de 1981.

En la práctica, sin embargo, el régimen de financiamiento diseñado en 1981 no operó como había sido previsto. Primero, porque como puede observarse en la Tabla 2.15., los recursos destinados a los diversos tipos de aporte no mantuvieron el valor esperado. Segundo, porque en los años siguientes se introdujeron modificaciones a la legislación inicialmente aprobada, especialmente en lo tocante al aporte fiscal indirecto (AFI). En efecto, pronto se eliminaron los factores de ponderación por carrera (pues constituyó un incentivo no previsto para el aumento de matrículas en ciertas áreas, especialmente en carreras de ingenierías) y, luego, se estableció que el aporte indirecto se haría en función de los 27.500 mejores puntajes que se matriculasen en primer año, excluyéndose más adelante a aquellos alumnos matriculados por segunda vez y a aquellos que ingresan tras rendir por segunda vez la PAA, todo lo cual volvió menos competitivo este aporte. Por último, a partir de 1990 el aporte fiscal indirecto (AFI) se hizo extensivo también a los establecimientos privados nuevos, con lo que éstos reciben, por primera vez, recursos fiscales.

En cuanto al aporte fiscal directo (AFD) se estableció en 1987 que, en adelante, su distribución se haría por decreto supremo expedido por el Ministerio de Educación con la firma, además, del Ministro de Hacienda. Por último, en el caso del crédito fiscal universitario, al producirse una mayor demanda respecto del monto asignado anualmente por el estado, se estableció que la Dirección de Presupuesto determinaría anualmente el monto disponible para cada establecimiento. Posteriormente, en 1987, se creó un Fondo de Crédito Universitario para cada una de las instituciones con aporte fiscal directo, traspasándose la administración de este esquema a las propias universidades. Además, se establecieron requisitos académicos mínimos para poder optar al crédito. Por último, el estado decidió disminuir las transferencias para el crédito, bajo el supuesto de que cada institución recuperaría una parte del mismo que a la postre demostró ser menor a la esperada.³⁸

Por tanto, en relación con los aportes originalmente previstos, los recursos efectivamente entregados a las instituciones resultaron claramente inferiores, creándose una brecha que fue especialmente evidente en el caso del aporte fiscal directo (AFD) y que, en el caso del aporte indirecto (AFI) y del crédito fiscal universitario, se apartaron también significativamente de la previsión original.

Para evaluar de manera completa la evolución del gasto fiscal en la educación terciaria deben considerarse dos fuentes adicionales de recursos: el Fondo de Desarrollo que el Ministerio de Educación manejó durante los años 1988 y 1989 con el propósito de incentivar procesos de racionalización en diversas instituciones que podían postular a dicho Fondo y los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) que benefician a aquellos investigadores que, en los respectivos concursos anuales, obtienen financiamiento para sus proyectos (Tabla 2.5.).

Tabla 2.5.: Chile: Evolución real de aportes fiscales a la educación superior, 1980-1990
(Índice con base 100 en 1980)

Mecanismo de transferencia	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Aporte fiscal directo	100.0	86.2	58.7	47.9	41.6	33.4
Aporte fiscal indirecto	0.0	11.0	9.4	7.8	7.8	10.8
Crédito fiscal universitario	0.0	14.7	22.7	17.7	15.6	9.4
FONDECYT	0.0	0.3	0.4	1.0	3.0	5.6
Fondo de Desarrollo	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	0.0
Total efectivo	100.0	112.2	91.3	74.4	72.1	59.1
Total proyectado	100.0	115.0	130.0	150.0	150.0	150.0

Fuente: J. Desormeaux y M. Koljatic, "El financiamiento de la educación superior en la perspectiva de la libertad" (Manuscrito, junio 1990).

Expresado como porcentaje del PIB, el gasto público en educación superior (incluyendo los aportes fiscal directo e indirecto y el crédito fiscal universitario) cayó drásticamente durante la década, igual como en relación al gasto público total en educación; en el primer caso de un 1,05% del PIB en 1980 a un 0,47% en 1988, en el segundo de un 29% a un 17% del gasto público total en educación (Arriagada, 1989).

La progresiva disminución del aporte público obligó a las instituciones beneficiadas por él a cambiar sus estrategias de financiamiento, poniendo énfasis creciente en la recuperación de costos y la generación de ingresos adicionales obtenidos ya bien mediante el cobro de aranceles (apoyado por el crédito fiscal universitario) o bien por la venta de servicios y la suscripción de contratos (con organismos del sector público y del sector privado), o por la vía del endeudamiento bancario (Tabla 2.6.).

En realidad, puede afirmarse que este solo hecho --esto es, la presión por generar recursos de fuentes alternativas a las transferencias estatales directas-- significó el mayor cambio en las estrategias de desarrollo de las universidades chilenas durante la década de los '90, forzándolas a abrirse a las demandas del medio externo, a valorizar sus actividades en el mercado y a mejorar, al menos parcialmente, sus métodos de gestión.

Tabla 2.6.: Chile, Cambios en el financiamiento de la educación superior, sector con aporte fiscal, según origen de los recursos, 1981 - 1987

Fuente	1981	1987
Aportes fiscales (directo e indirecto)	64.9	42.2
Cobro aranceles pregrado (y crédito fiscal universitario)	15.0	25.5
Otros ingresos propios	19.8	28.7
Endeudamiento	0.3	3.6

Fuente: P. Arriagada (1989).

Estos cambios pueden ilustrarse dramáticamente en el caso de la Universidad Católica de Chile, probablemente la institución que en torno a 1990 más había avanzado en la adopción del nuevo esquema de financiamiento generado en 1981 (Tabla 2.7.).

Tabla 2.7.: Universidad Católica de Chile, Evolución de ingresos por fuente, 1972-1988
(En millones de pesos de 1988)

Fuente	1972	%	1977	%	1982	%	1988	%
Aranceles de matrícula y derechos	179,2	2,6	808,4	7,5	3.029,4	18,6	2.733,3	18,7
Crédito fiscal universitario	0,0	0,0	0,0	0,0	824,3	5,2	967,1	6,6
Asesorías e investigación	183,0	2,7	605,1	5,6	1.404,3	8,6	1.451,9	9,9
Venta servicios médicos y clínicos	272,4	4,0	709,1	6,6	2.047,7	12,6	3.852,2	26,3
Aportes fiscales	6.054,8	88,7	7.054,0	69,8	6.605,6	40,6	3.549,4	24,2
Ingresos financieros	12,7	0,2	41,6	0,4	1.003,4	6,2	303,2	2,1
Otros ingresos	123,9	1,8	1.077,5	10,0	1.328,1	8,2	1.786,6	12,2
Total	6.822,0		10.745,7		16.260,8		14.643,7	

Fuente: J. Desormeaux y M. Koljatic, "El financiamiento de la educación superior en la perspectiva de la libertad" (Manuscrito, junio 1990).

En el caso de esta Universidad, por consiguiente, el subsidio público expresado en moneda de igual valor, incluyendo el crédito fiscal universitario, se redujo en un 40% entre 1977 y 1988, en tanto que los fondos propios crecieron en 200%, pasando desde 3.242 millones de pesos en 1977 a 10.127 millones de pesos en 1988, compensando la caída del aporte fiscal. Durante este período, los ingresos por concepto de matrícula aumentaron en 240%, los ingresos de asesorías e investigación en 140%, la venta de servicios clínicos y médicos en 440% y el rubro otros ingresos en un 88%.

Nuevas dinámicas en el mercado de posiciones académicas

Como producto del surgimiento de numerosas nuevas instituciones de educación terciaria en los tres niveles existentes desde 1981, empezó a conformarse durante los años '80 del pasado siglo por primera vez un mercado de posiciones académicas, caracterizado por una intensa segmentación interna.

Primero que todo, este mercado aparece segmentado desde el punto de vista geográfico-regional, con baja movilidad de profesores a nivel nacional pero presencia de canales de movilidad entre regiones vecinas, como ocurre entre Santiago y Valparaíso, o entre las ciudades de Valdivia, Osorno y Temuco, por ejemplo.

Enseguida, un mercado fuertemente segmentado entre los diversos niveles institucionales: universitario, de institutos profesionales y de centros de formación técnica. Sin embargo, un grupo de académicos de las universidades suele enseñar, además, en algunos institutos profesionales.

En tercer lugar, un mercado segmentado en función de la escala de prestigios de las instituciones, no existiendo mayores desplazamientos de académicos salvo entre instituciones de similar reconocimiento social y de pares.

El mayor dinamismo de este mercado así segmentado no se produce inicialmente, por consiguiente, por una movilidad de los docentes e investigadores entre las diversas instituciones, con excepciones menores, sino por la incorporación de nuevos docentes a los establecimientos privados surgidos con posterioridad a 1981 y por el desplazamiento de un grupo de profesores de las universidades tradicionales de mayor prestigio para desempeñar labores docentes (por horas) en las nuevas universidades privadas.

Nuevas dinámicas en el campo de la investigación científica

Durante el período 1982 a 1990, FONDECYT aprobó un total de 2.589 proyectos de investigación, de los cuales 94.5% fueron obtenidos por investigadores de las universidades e institutos del sector de instituciones con aporte fiscal y el resto por otras instituciones.³⁹

Del total de proyectos otorgados, dos tercios fueron obtenidos por investigadores de las dos universidades más antiguas, la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile. Si se agregan a ellas las Universidades de Concepción y Austral de Chile, entre las cuatro obtuvieron cerca del 76% del total de proyectos otorgados durante el período. En conjunto, las ocho universidades tradicionales obtuvieron un 87% del total de los proyectos.

Del total de proyectos asignados durante el período, 43.8% correspondió al área de ciencias naturales y exactas, con un neto predominio de los proyectos de biología; 36.8% al área de tecnologías y ciencias aplicadas, que incluye en orden decreciente de participación a las ingenierías, ciencias médicas y ciencias silvoagropecuarias. Los demás proyectos provienen del área de las ciencias sociales (9.3%), las humanidades (6.8%) y de ciencias jurídicas, económicas y administrativas (3.1%).

De acuerdo con estimaciones de FONDECYT, el universo efectivo de investigadores activos que entonces participaba de manera continua en los proyectos del Fondo (durante el período 1982-1989) comprendía a 2.137 personas. Un 68.5% de dichos investigadores pertenecía a las Universidades de Chile, Católica de Chile y de Concepción. El 70.1 % de los investigadores se concentraba en la Región Metropolitana, mientras que la Octava y Quinta regiones participaban, cada una, con alrededor de un 8%.

De acuerdo a un catastro de investigadores realizado a comienzos de la década de los '90 sobre la base de información proporcionada por los propios practicantes en las diversas disciplinas puede estimarse que en las universidades chilenas y en los centros académicos independientes de ciencias sociales existían alrededor de 2.500 investigadores, de los cuales un 28% correspondía al área de biología, 14% al área de tecnologías y ciencias agropecuarias, 13% al área de química, 13% al área de ciencias sociales (incluyendo a los mencionados centros académicos independientes), 11% al área de las ciencias médicas y un porcentaje similar al área de las ingenierías (Brunner, 1986). Este universo de investigadores financiaba sus actividades mediante recursos provenientes del FONDECYT, recursos destinados por las propias universidades, generados mediante contratos de investigación y servicios, y con recursos canalizados a través de la cooperación científica internacional.

La producción de corriente principal de los científicos chilenos se mantiene relativamente constante durante el período bajo análisis, con un promedio de 440 artículos publicados anualmente en revistas registradas internacionalmente.⁴⁰

En cuanto a la formación de postgrado⁴¹, la matrícula prácticamente se duplica entre 1981 y 1990, pero su participación relativa dentro del sector de instituciones con aporte fiscal continúa siendo baja, alcanzando sólo a un 2.2% en 1990. Este último año, cerca de la mitad de la matrícula total de postgrado se concentra en la Universidad de Chile, a la que siguen la Universidad Católica de Chile (17.7%), la Universidad de Concepción (13.4%), la Universidad de Santiago (5.1 %) y la Universidad Austral (4.5%). Los titulados de este nivel oscilaban anualmente entre 300 y 400 durante la década, con una reducida presencia de graduados en el nivel del doctorado.

Gobierno de las universidades bajo la nueva legislación

La intervención de las instituciones con aporte fiscal se prolonga a lo largo de todo este período, hasta 1989, concluyendo solamente junto con el término del Gobierno Militar. Es decir, el Jefe del estado mantiene la facultad de nombrar y remover a los rectores, los canales de participación de los académicos permanecen cerrados y la propia ley determina una prohibición taxativa respecto a la participación estudiantil en el gobierno de las universidades que reciben aporte fiscal. Sin embargo, en el caso de las Universidades Católicas de Chile y de Valparaíso, y dada su naturaleza de instituciones pontificias, el Jefe de Estado se allana, en los hechos, a convenir con la Santa Sede la designación de los respectivos rectores.

Sin perjuicio de lo anterior, la legislación de 1981 establece una nueva modalidad para el gobierno de los establecimientos de educación superior estatales, consistente en la creación de una Junta Directiva para cada universidad o instituto profesional de naturaleza estatal, organismo encargado de aprobar las decisiones más importantes y las orientaciones

generales de cada establecimiento. Las Juntas Directivas están compuestas por un tercio de miembros designados por el Presidente de la República, un tercio designado por el Consejo Universitario de entre los miembros académicos de mayor jerarquía en la respectiva institución y un tercio designado por este Consejo entre personalidades externas a la institución. El rector preside la respectiva Junta Directiva pero asiste sólo con derecho a voz.

De acuerdo con la legislación del año 1981 correspondía a las Juntas Directivas proponer al Presidente de la República una terna de nombres para la designación del rector, pero este mecanismo entró en vigencia solo en 1989, mientras que en el período intermedio el Jefe de Estado se reservó el derecho a nombrar y remover discrecionalmente a los rectores de los establecimientos estatales. De manera pues que las Juntas Directivas fueron constituidas en los años siguientes a 1981, pero en la práctica no ejercieron sus funciones o lo hicieron de manera esporádica, sin alcanzar mayor legitimidad ni frente a las comunidades académicas ni frente a la opinión pública nacional, incluso aquella proclive al nuevo régimen de la enseñanza superior y al Gobierno Militar.

En el caso de la principal universidad estatal del país, la Universidad de Chile, tras un conflicto producido el año 1988 entre los académicos y el rector, se suprimió la figura de la Junta Directiva, traspasándose sus facultades al rector y al Consejo Universitario. Con ello se debilitó aún más esta innovación introducida por la ley en 1981, que fue permanentemente percibida como una suerte de institucionalización del control ejercido por el Gobierno Militar sobre las universidades del estado.

En cuanto a la atribución para proponer candidatos a rector, las Juntas Directivas entraron a operar efectivamente sólo al término del régimen militar, presentando al Jefe del Estado durante el año 1989 las respectivas ternas para el nombramiento de los rectores que habrían de permanecer por cuatro años, o sea, durante casi toda la duración del primer Gobierno democrático (1990-1994). Veremos más adelante que este diseño no logró materializarse y que durante los primeros meses después de producido el cambio de Gobierno, los rectores designados renunciaron, dándose paso a la elección de las nuevas autoridades.

Ante el debilitamiento de la cúpula del gobierno de las universidades, ocupada por rectores con baja legitimidad, se reforzó durante la etapa 1981-1989 el poder institucional de las facultades, única instancia organizacional que durante este tiempo exhibe una mínima legitimidad por el apoyo de los académicos a los decanos designados, o por su elección impuesta por aquellos. Así, mientras la cima del gobierno universitario se mantiene débil, las estructuras intermedias de la organización se refuerzan, en tanto que la base sigue endeble como resultado de la escasa participación e influencia que ejercen los académicos a nivel departamental. Sin embargo, ellos vuelven a adquirir cierta presencia corporativa a propósito de la formación de las Asociaciones de Académicos en las diversas universidades a lo largo del país. Estas Asociaciones se constituyen como instancias gremiales de los académicos y en ellas se integran más fácilmente los docentes con reconocimiento político-gremial que aquellos reconocidos por sus pares sobre la base de su producción académica. De cualquier modo, las Asociaciones desempeñan en algunas universidades estatales un activo papel de oposición a los rectores-delegados y, en algunos casos, lograron restablecer canales mínimos de participación para la profesión académica.

Por último, en lo relativo a los nuevos establecimientos privados creados en virtud de la legislación de 1981, su régimen interno de gobierno queda entregado a las disposiciones de sus propios estatutos, los cuales en todo caso deben excluir la participación de los estudiantes en la conducción institucional. En los demás asuntos, los estatutos de estas universidades determinan las formas de organizarse, gobernarse y administrarse que mejor convenga a sus objetivos.

4.2.3. Bases ideológicas de la reforma de 1981

Desde el punto de vista de la evolución ideológica, la fase de reorganización universitaria se inicia antes de materializarse los primeros cambios de orden normativo. Como muestra el análisis del discurso ideológico oficial (Brunner, 1981a), ya desde inicios del año 1979, coincidiendo con la Directiva Educacional dada a conocer en marzo de ese año, empiezan a perfilarse los nuevos elementos programáticos para una reorganización del sistema de educación superior. Con todo, el punto de partida práctico del proceso de reorganización surge con la aprobación de los sucesivos textos legales aprobados entre los años 1980 y 1981, como se vio más arriba (4.2.1.).

Definición de universidad

La nueva legislación define a las universidades desde dos enfoques; primer desde un punto de vista retórico-legal; enseguida, desde un punto de vista político-administrativo práctico. La definición jurídico-formal establece que la universidad es “una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país al más alto nivel de excelencia” (Art. 1° del DFL N° 1, de 30 de diciembre de 1980).

En el terreno de la retórica formal, llama la atención el desplazamiento que experimenta la noción de universidad. En efecto, con ocasión de la frustrada reforma del año 1976 --a la que nos referimos antes (4.1.3.)-- el Ministro de Educación había definido la universidad como:

La comunidad de académicos y estudiantes destinada tanto a la conservación, incremento y transmisión del saber superior y de la tecnología que de él dependa, como al cultivo de las artes y de las letras en sus más elevadas manifestaciones.

A la universidad [...] compete la responsabilidad de mantener y enriquecer el patrimonio cultural de la nación y de servirla mediante los recursos de la ciencia y, en general, de la inteligencia crítica, aplicada al estudio de la realidad espiritual, social y material (Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso. El Mercurio, 14 de febrero de 1976).

¿Cambio de redacción solamente? Más bien, existe entre ambas definiciones un desplazamiento ideológico en el plano de la retórica. Primero, de una versión a la siguiente desaparece la mención a la universidad como una comunidad de académicos y estudiantes. Segundo, en la nueva definición desaparece asimismo la mención explícita a las artes y las letras. Tercero, en esta última desaparece también la referencia a la universidad como asiento de la inteligencia crítica. En suma, la nueva definición ha sido expurgada de

elementos vinculados históricamente con la retórica de la Reforma de 1967, con su énfasis en el carácter comunitario de la universidad, en la naturaleza dialogante y crítica de su actividad, y su apertura hacia las artes y humanidades.

En cambio, la retórica de los fines de la universidad recupera en la nueva legislación varios elementos de la anterior retórica. Se establece así que corresponde a la universidad especialmente “promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y las letras”, “formar graduados y profesionales idóneos”, “otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el estado” y, “en general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria”. Se añade que a la universidad corresponde “contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica”, agregado consistente con el componente nacionalista que se mantiene a lo largo del tiempo como un elemento secundario dentro de la ideología del Gobierno Militar (Brunner, 1981).

La definición político-administrativa práctica de la universidad es sin embargo bien distinta de aquella que se mueve en el plano de la retórica formal. En efecto, se sostiene que las universidades que en adelante se creen, esto es, las de naturaleza privada, “deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro” mediante “escritura pública o por instrumento privado reducido a escritura pública”.

Esta disposición no se aplica, con todo, a las universidades existentes al momento de aprobarse la nueva legislación y a aquellas que, en conformidad con ésta, deban reestructurarse, las que mantienen su definición jurídica anterior como personas de derecho público o corporaciones privadas dotadas de su propio estatuto especial. Constituida una universidad como persona jurídica de derecho privado ella no podrá entrar a funcionar sin antes cumplir con los siguientes requisitos, algunos de los cuales son condición, además, para su funcionamiento regular:

- (i) Que, como primera providencia, y durante los cinco primeros años desde la promulgación de la nueva legislación, la universidad cuente con la autorización del Ministerio del Interior, “el que sólo podrá otorgarla cuando a su juicio no se atente o no pudiere atentarse con su establecimiento en contra del orden público o de la seguridad nacional”. Mediante este dispositivo se entregaba por tanto al gobierno la facultad discrecional de autorizar la creación de nuevas instituciones universitarias, radicando dicha atribución en el órgano encargado de la seguridad interior del estado.
- (ii) Que el Ministerio de Educación no objete su constitución, cuyo instrumento deberá constar en un registro que para el efecto llevaría esta repartición. Se trata, en este caso, de un control puramente formal legal.
- (iii) Que el Ministerio de Educación no haya objetado los Estatutos de la respectiva universidad, otro control de naturaleza formal.
- (iv) Que la universidad en cuestión otorgue a lo menos uno de los doce títulos profesionales que indica el artículo 12 del DFL N° 1, que eran, como se recordará, los de abogado, arquitecto, bioquímico, cirujano dentista, ingeniero agrónomo, ingeniero civil, ingeniero comercial, ingeniero forestal, médico cirujano, médico veterinario, psicólogo y químico farmacéutico. Con esto se fijaba una baja barrera de entrada al mercado de la enseñanza de pregrado, estimulándose al contrario la creación de nuevas instituciones.

(v) Que se hayan aprobado sus programas de estudio por una universidad examinadora, cada vez que ellos sean conducentes a uno de los 12 títulos arriba mencionados. Se entregaba de esta manera el control sobre los nuevos competidores en este mercado a las instituciones que existían antes de la conformación del mercado, limitándose con ello el alcance de la competencia.

(vi) Que en sus estatutos se excluya “necesariamente la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como asimismo, en la elección de las autoridades unipersonales y colegiadas”. Se buscaba de esta manera evitar lo que el Gobierno Militar entendía era el origen de la politización de las universidades.

(vii) Que la nueva universidad no otorgue otros títulos profesionales distintos de los indicados en el artículo 12 del DFL N° 1 antes de estar otorgando, a lo menos, tres de los títulos a que se refiere dicho artículo. Se buscaba así crear un espacio temporalmente protegido para el desarrollo de los institutos profesionales.

(viii) Que la creación de esos otros títulos de entre los 12, o de cualquier grado académico, sea aprobada por una universidad examinadora, hasta que la universidad en cuestión ya esté otorgando con plena autonomía por lo menos 3 de los 12 profesionales reservados exclusivamente a las universidades.

(ix) Que la universidad en cuestión, si desea otorgar el título de médico cirujano o de licenciado en medicina, obtenga primeramente la aprobación del respectivo programa por una universidad examinadora, regla excepcional que únicamente se aplicaba a esta carrera.

(x) Que los alumnos de las cinco primeras promociones de cada una de las carreras a que se refiere el artículo 12 del DFL número 1 de 1980, o de cualquier programa conducente a un grado académico, rindan los exámenes finales de las respectivas asignaturas y el examen de grado respectivo, ante comisiones mixtas paritarias integradas por profesores de la propia universidad y de la universidad examinadora, siendo la opinión de estos últimos decisoria en casos de discrepancias. Por esta vía se buscaba asegurar la fe pública depositada en los certificados expedidos por las nuevas universidades.

(xi) Que la universidad que así examina a sus alumnos obtenga, durante el tiempo de su tuición por una universidad examinadora, un porcentaje de aprobación promedio equivalente o superior al 50% de los alumnos que postulan al grado de licenciado en cualquiera de las profesiones a que se refiere el mencionado artículo 12. Con esto se reforzaba la disposición de la cláusula anterior.

(xii) Que la personalidad jurídica de la respectiva universidad no sea cancelada por el Ministerio de Educación, el que podrá hacerlo si ella “no cumple con sus fines o si realiza actividades contrarias a las leyes, al orden público, a las buenas costumbres, a la moral o a la seguridad nacional o incurriere en infracciones graves a sus estatutos o dejare de otorgar títulos de aquellos a que se refiere el artículo 12 o contare con un número de alumnos regulares inferior a cien”.

En suma, para el caso de las nuevas universidades privadas el procedimiento de definición político-administrativo práctico resultaba mucho más complejo de lo que permitía suponer la retórica formal. Entraña, en efecto, una casuística que, al final, configura un sistema de control político, combinado con normas de control académico destinadas a encauzar y regular el experimento de la libertad (esto es, del mercado) que ahora se ponía en marcha en la enseñanza superior.

De otro lado, resulta aparente que en adelante las universidades quedarían sometidas a un régimen normativo doble: uno que se aplica a las universidades existentes al momento de dictarse la legislación y a aquellas que resulten de su reestructuración, ambas sujetas todavía al régimen de intervención por parte del Gobierno Militar; otro, provisto de las limitaciones reseñadas más arriba, que se aplica a las nuevas universidades privadas autorizadas por el Gobierno a través del Ministerio del Interior.

Autonomía y libertad académica

La nueva legislación consagra una autonomía universitaria limitada. Por un lado, reconoce que las universidades gozan del derecho de regir por sí mismas todo lo concerniente al cumplimiento de sus funciones propias. Aquí se incluyen la autonomía académica, económica y administrativa. La autonomía académica comprende, según la ley, la potestad de las universidades para desarrollar sus funciones de docencia, investigación y extensión y fijar sus planes y programas de estudio. Nada se dice, en cambio, de la contratación del personal académico y la libertad de cátedra. La autonomía económica permite a las universidades disponer de sus recursos para satisfacer sus fines propios. Por último, la autonomía administrativa faculta a cada universidad para organizar su gestión de la manera que estime más adecuada.

La autonomía formalmente reconocida a las universidades se halla limitada sin embargo desde varios lados. Primero, porque las universidades tradicionales y aquellas que resulten de su reestructuración continúan sometidas a la intervención del Gobierno. Segundo, porque las nuevas universidades privadas se encuentran sometidas a un estricto régimen de control político-ideológico, encomendado al Gobierno y a las universidades antiguas. Tercero, porque las universidades, en general, no gozan de autonomía de gobierno: no eligen a sus propias autoridades superiores ni pueden establecer formas de participación de la comunidad académica que convenga a su misión y propósitos. Finalmente, la autonomía se halla limitada también por un criterio de regulación ideológica, incompatible con la libertad de enseñanza, de investigación y de debate racional.

En efecto, la ley señala que la autonomía y la libertad de enseñanza

[...] excluyen el adoctrinamiento ideológico político, entendiendo por tal la enseñanza y difusión que excedan los comunes términos de la información objetiva y de la discusión razonada, en las que se señalan las ventajas y las objeciones más conocidas a sistemas doctrinarios o puntos de vista (DFL N° 1 de 1980, Art. 6).

Según explicó el Ministro del Interior en enero de 1981:

[...] no se trata de impedir que los universitarios, sean éstos académicos o estudiantes, sustenten ideas políticas o --en su calidad de ciudadanos-- actúen en el terreno político, en conformidad con la ley. Se trata de que nadie intente subordinar ni instrumentalizar la institución universitaria ni su tarea académica, a la particular opinión política, ideológica o contingente de cada cual, ya que ello desnaturaliza la universidad y su función propia dentro del cuerpo social.⁴²

Como puede apreciarse, en esta visión la enseñanza debe enmarcarse dentro de un régimen de verdades conocidas y de objeciones más frecuentes, por entero incompatible con la noción del libre ejercicio de la inteligencia y del debate racional entre argumentos sostenidos dentro de los criterios comúnmente aceptados por la comunidad científica.

Esta limitación proviene claramente del clima ideológico cultural imperante durante la fase represiva de la política y estrategia autoritarias frente a la educación superior. En efecto, durante ese tiempo se elabora una doctrina del pluralismo restringido que queda bien expresada en las siguientes palabras del propio General Pinochet:

[...] ciertos ambientes universitarios tienen la tendencia subconsciente de pretender que el libre juego de ideas se admita sin limitaciones de ninguna especie, lo que equivale a consagrar un pluralismo ideológico absoluto. [...] Debo ser franco y categórico, afirma el General Pinochet, para declarar que esto es radicalmente incompatible no sólo con la actual situación de emergencia del país, sino con la esencia misma del régimen nacido el 11 de septiembre de 1973, porque con el advenimiento de éste el pluralismo ideológico irrestricto y absoluto debe entenderse definitivamente abolido.⁴³

Por otro lado, la frustrada reforma de 1976 había propuesto una fórmula restrictiva casi textualmente idéntica a la que ahora venía a consagrarse en la nueva legislación universitaria. En efecto, el Ministro de Educación señaló en esa ocasión que la autonomía universitaria no podía significar protección a la actividad política en las universidades,

[...] sobretudo en la forma de propaganda oral o escrita, relativa o cuestiones que comúnmente se entienden como propias del debate y los compromisos políticos. Esta limitación vale también para el adoctrinamiento ideológico y político, entendiendo por tal aquella forma de difusión y de enseñanza que excede de los límites naturales de la información objetiva y de la discusión razonada de doctrinas y puntos de vista.⁴⁴

En suma, un mismo principio, expresado de manera muy semejante, y que mantiene una similar desconfianza frente al libre ejercicio de la inteligencia crítica.

Grados académicos y títulos profesionales

La nueva legislación contempla como actividad exclusiva de las universidades el “otorgar los grados académicos de licenciado, magister y doctor”. Asimismo, establece que corresponde a las universidades, en forma privativa, otorgar los títulos profesionales “respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en una disciplina determinada”. Dichos títulos son, como se anotó más arriba, doce, contenidos en el artículo 12 del DFL N° 1 de 1980. Sin embargo las universidades, sujetas a las limitaciones que vimos para el caso de las que se creen dentro del marco de la nueva legislación, pueden otorgar otros títulos profesionales y asignarles grados académicos diferentes del de licenciado.

Con respecto a los títulos profesionales no incluidos en el artículo 12 del DFL N° 1 de 1980, la ley establece que “podrán otorgarlos también otras instituciones de enseñanza superior no universitaria”, materia que es regulada por el DFL N° 5 de febrero de 1981. Según explica el Ministro del Interior,

[...] se apunta así a diferenciar claramente el grado académico del título profesional, precisándose que lo más genuino e intransferiblemente universitario, es el otorgamiento de grados académicos. Sin perjuicio de ello, se reserva también en exclusividad a las universidades el conferir los 12 títulos profesionales que se enuncian [...] ya que se estima que la naturaleza autónoma, integral y profunda de los conocimientos científicos que ellos requieren, el interés y la fe pública que compromete su ejercicio, y la tradición histórica que deviene de los elementos anteriores, no harían aconsejable permitir --al menos en la actualidad y en el futuro previsible-- que la enseñanza conducente a la obtención de dichos títulos se impartiese fuera de las entidades universitarias.⁴⁵

Más adelante el comunicado del Ministro del Interior señala que

[...] lo único que se busca con esta nueva normativa es algo muy simple: que no se obligue a que todas las profesiones para cuyo ejercicio la ley requiera título, deban enseñarse, en forma necesaria y excluyente por las universidades. En otros términos, y con el propósito de diversificar la educación superior, se permite que el resto de los títulos profesionales puedan además ser conferidos por entidades (...) que genéricamente se han denominado como de educación superior no universitaria.⁴⁶

En esta materia, la nueva legislación es novedosa respecto a las formulaciones que el propio régimen había sostenido antes, y expresado, por ejemplo, con ocasión de la frustrada reforma del año 1976. En esa ocasión, se recordará, la idea era crear dentro de las universidades “nuevas formas de educación post-media, que contribuyan a diversificar la enseñanza superior”. Se proponía, además, una “segunda opción” consistente en la apertura de “carreras de formación general” que, con una duración aproximada de tres años, conducirían a un grado que certificase “una preparación razonable en un área de conocimiento y, especialmente, una metodología para abordar problemas y realidades aún no conocidas”. Por último, se proponía entonces estudiar la creación de centros universitarios regionales “con tamaño funcional, que aseguren una eficiente administración académica”.

Nada de esto se conserva en la nueva legislación que, en cambio, introduce una modificación más profunda al régimen de títulos profesionales, por la vía de definir taxativamente cuáles carreras tienen una exclusiva entidad universitaria y cuáles pueden ser ofrecidas indistintamente por las universidades o por otros institutos de formación superior no universitarios. Lo que se procuraba, entonces, era una redistribución del poder sobre las credenciales o diplomas profesionales, mediante la creación de un mercado para profesiones no exclusivamente universitarias. De esta forma se abrían las puertas, además, para una mayor diferenciación vertical del sistema de enseñanza superior.

Nuevas universidades y reestructuración universitaria

Según se señaló más arriba, la nueva legislación contiene las normas básicas conforme a las cuales deberán regirse la constitución y el funcionamiento de las universidades. El comunicado del Ministro del Interior atribuye a esta materia una importancia especialmente grande. Se sostiene, en efecto, que a través de la nueva legislación se vuelve posible marchar “hacia un sistema universitario libre, competitivo y de calidad académica”, donde esos tres términos estarían estrechamente relacionados entre sí. Por tanto,

[...] la nueva institucionalidad (...) se orienta básicamente a abrir el esquema de nuestra educación superior, reforzando así la libertad de enseñanza de modo amplio aunque responsable, e introduciendo elementos competitivos que favorezcan el mejoramiento de la calidad académica.⁴⁷

En realidad, lo que se abría por primera vez era propiamente un mercado para la enseñanza de pregrado. Según expresa la declaración oficial hay cuatro instrumentos en la nueva legislación que se combinan para promover el funcionamiento de este esquema abierto y competitivo.

Primero, la posibilidad de crear instituciones de educación superior no universitarias, las cuales, conforme al DFL N° 5 de 1981, pueden denominarse Institutos Profesionales o Academias Superiores de Estudios.

Segundo, la fundación de nuevas universidades privadas, elemento clave “para abrir el sistema de educación superior a exigencias competitivas”. Se sostiene que la creación de nuevas universidades ayudará a “la elevación de la calidad académica y afianzará la libertad de enseñanza en el nivel superior de la vida educacional del país”.

Con todo, como se vio anteriormente, las nuevas universidades que se creen, y lo mismo ocurre con la formación de institutos de educación superior no universitarios, quedan sometidos a un régimen de control tal que, de partida, la pretendida competencia se halla limitada por un elemento de control discrecional del acceso al mercado de proveedores. Para justificar la autorización política que requiere la creación de cualquiera nueva universidad, el Ministro del Interior argumenta que

[...] este período de nuestra evolución institucional reclama atención y atribuciones excepcionales, destinadas a evitar que las colectividades político-partidistas hoy disueltas, y muy especialmente los sectores marxistas en general, pudiesen intentar la creación de universidades, como pantallas de actividades disolventes para el paulatino avance de Chile hacia la oportuna e integral vigencia de la nueva democracia que diseña la Carta Fundamental recientemente aprobada.⁴⁸

En breve, la competencia quedaba limitada, de entrada, a un campo político ideológico previamente demarcado, y la pretendida apertura del esquema institucional debe operar, únicamente, en favor de agentes proveedores alineados con el Gobierno Militar o tolerados por éste.

Tercero, la adopción de un nuevo sistema de financiamiento de las universidades y demás instituciones de educación superior destinado a apoyar la apertura del esquema institucional hacia los estímulos de la competencia. Este aspecto crucial fue abordado en una Sección anterior (4.2.2.) y más adelante se retoman algunos aspectos ideológicos de su implementación.

Por último, cuarto, la racionalización o reestructuración de las dos antiguas universidades estatales debía servir también como un instrumento para la apertura del sistema. Al efecto se sostiene que para enfrentar adecuadamente “el desafío de elevar la calidad de la vida

universitaria chilena, se hace indispensable y urgente proceder a una reestructuración que racionalice nuestras actuales universidades, particularmente las que en mayor medida se han visto afectadas por un crecimiento inorgánico y desmesurado”.⁴⁹ Con este propósito se dictó el DFL N° 2 de 1980, que ordena a las universidades estatales existentes a la fecha, proponer un proyecto para su reestructuración, de manera que cada una llegase a contar “con un número racional de alumnos que le permita cumplir adecuadamente con sus finalidades propias”. El comunicado oficial insiste en este tópico al señalar que el Decreto N° 2 debe entenderse como una instrucción para presentar “un plan de división para algunas de las actuales universidades, de modo que se conviertan en dos o más entidades enteramente autónomas y diferentes”.⁵⁰

La idea de proceder a una reestructuración de las universidades mayores, con el fin aparente de volverlas más “manejables”, “racionales” y “eficientes” había sido expuesta ya con ocasión de la frustrada reforma de 1976. Entonces esta idea se había presentado como una iniciativa tendiente a regionalizar la actividad universitaria y lograr una mayor coordinación y racionalización de la estructura de sedes provinciales que se había creado a lo largo de los años.⁵¹

El cambio resultante fue, sin duda, más drástico. De entrada, se crearon cinco nuevas universidades estatales: la Universidad de Valparaíso, antiguamente Universidad de Chile de esa ciudad; la Universidad de Antofagasta, que se forma con las sedes de las Universidades de Chile y Técnica del Estado; la Universidad de La Serena, que se forma igual que la anterior; la Universidad del Bío Bío, en Concepción, que fusiona las sedes de las Universidades de Chile y Técnica del Estado en esa ciudad; y la Universidad de la Frontera, en Temuco, formada igual que la anterior. Además se crean los siguientes institutos de educación superior no universitarios: el Instituto Profesional de Arica; el Instituto Profesional de Iquique; el Instituto Profesional de Copiapó; la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago; el Instituto Profesional de Santiago; el Instituto Profesional de Talca; el Instituto Profesional de Chillán; el Instituto Profesional de Valdivia; el Instituto Profesional de Osorno; el Instituto Profesional de Magallanes. Por último, la Universidad Técnica del Estado pasa a llamarse Universidad de Santiago.

Como señaló el Ministro de Educación,

*[...] la totalidad de estas instituciones estatales de enseñanza superior serán autónomas, tendrán personalidad jurídica propia y serán dirigidas por un rector designado por SE el Presidente de la República.*⁵²

La nueva legislación produjo por consiguiente, como primer efecto, una radical transformación del núcleo matriz del sistema existente hasta antes del año 1981, provocado por el surgimiento de nuevas instituciones estatales creadas a partir de la reorganización de las sedes de las Universidades de Chile y Técnica del Estado. Detrás de la adopción de estas iniciativas de aparente racionalización del sistema, pueden identificarse dos motivos separados. Por un lado, conforme ya se había insinuado en los lineamientos de la reforma fracasada del año 1976, dar un impulso a la regionalización del país, tal como este objetivo era concebido por el Gobierno Militar. Por el otro, disminuir el poder que tradicionalmente habían detentado las dos antiguas universidades del estado, las únicas con alcance nacional

dentro de las ocho tradicionales, a la vez que se reducía su aparato burocrático y su potencial de influencia político-intelectual (Boeninger, 1985:44; Meller y Meller, 2007:135-137).

En cuanto a la formación de nuevas universidades privadas, que era el objeto principal de la nueva legislación, la prensa informaba a comienzos del año 1981 que las primeras universidades de este tipo, a crearse bajo las nuevas normas, “serían la Universidad Gabriela Mistral y la Universidad Internacional de Santiago cuyos proyectos son los que se encuentran más avanzados en este aspecto”. Asimismo, agregaba el diario en cuestión, “se ha indicado a muchas instituciones como interesadas en formar una corporación superior particular; entre ellas al Banco Hipotecario Comercial (BHC), el Opus Dei, la Academia de Humanismo Cristiano y otras, las cuales no han confirmado ni han hecho sus respectivas solicitudes al Ministerio del Interior”.⁵³ Se ponía así en marcha, tímidamente, un mercado de la enseñanza superior.

Nuevo sistema de financiamiento de la enseñanza superior

Como se vio, el sistema de financiamiento adoptado en 1981 crea un doble régimen para las universidades. Sólo las tradicionales y derivadas continuarían recibiendo un subsidio directo. Las demás, es decir las nuevas instituciones privadas, no recibirían dicho aporte. A su turno, todas las instituciones con aporte fiscal directo (AFD) empezarían a competir por un aporte fiscal indirecto (AFI) y sus alumnos de menores recursos podían postular a un crédito fiscal universitario para cubrir en todo o parte el pago de los aranceles.

El sistema de financiamiento adoptado en 1981 tiene su antecedente remoto en la circular del año 1974 que, con el propósito de contribuir a la racionalización del gasto público, estableció el autofinanciamiento de las universidades a partir del año 1976. Producto de la polémica que desató dicha circular, y del rechazo relativamente unánime que experimentó entre los círculos del oficialismo, dicha medida fue sepultada. Con todo, a partir de 1976 se empezó a postular un sistema diseñado, en lo general, de acuerdo a los criterios que finalmente se adoptaron en esta materia. A favor de él se argumentaba que permitía un uso más eficiente de los recursos fiscales asignados a la enseñanza superior y una más justa distribución de ellos a favor de las universidades de calidad y de los alumnos más necesitados.

Además se sostenía que este sistema tenía otras ventajas adicionales. Por ejemplo, según declaraba el Subsecretario de Educación en 1976,

[...] cuando el alumno sepa que deberá pagar parte de su educación no va a entrar a la universidad para pasar el rato, como ocurre a menudo. Tampoco estará dispuesto a repetir año, ya que la deuda aumentaría proporcionalmente. Muchas personas que hoy ingresan a una escuela universitaria sin intenciones serias de ejercer, lo pensarán mucho en el futuro. Sobre todo ciertas jóvenes que confunden la universidad con la agencia matrimonial. ¡Pocos hombres estarán dispuestos a casarse con una mujer que aporte una dote de dudas! Y, desde luego, desaparecerán los “estudiantes profesionales”, eternos, adormilados, eternizados. (El Mercurio, 11 julio 1976).

Este tipo de argumento adquiriría con el tiempo una importancia particular en el discurso ideológico oficial. Así, se va a sostener que

[...] si los costos para hacer activismo político son altos, éste tenderá a disminuir. Así, por ejemplo, si la educación es pagada, los jóvenes se dedicarán más a los estudios. La gratuidad de la educación superior fomenta el activismo” (El Mercurio, Temas Económicos, 28 junio 1980).

Con el tiempo asimismo, este argumento fue radicalizándose a medida que se incorpora a una visión de mercado de la educación superior. En efecto, equiparada la universidad con una firma o empresa, se seguía que,

[...] tanto la docencia como la investigación y la extensión cultural --consideradas como la razón de ser de la universidad-- deben ser medidas por la rentabilidad que otorguen a sus propietarios y administradores.⁵⁴

Esta visión inspira el esquema de financiamiento adoptado por la nueva legislación. De allí que el Ministro del Interior señale, en su declaración de enero de 1981, que entre los beneficios de este esquema están el que “se producirá una sana competencia entre las universidades por atraer a los mejores postulantes, tendiendo así a elevarse la calidad de la docencia” y el hecho de que “existirá un incentivo directo para cada universidad, en cuanto a contar con los mejores académicos, lo que a su vez permitirá que éstos reciban mejores remuneraciones según su mayor calidad, en lugar de la tendencia que actualmente prevalece al respecto”.⁵⁵

En breve, como sostiene tempranamente un representante del círculo ideológico del Gobierno Militar:

[...] este esquema permite también la asignación óptima de recursos entre universidades. Si el Gobierno cancela idéntico subsidio por alumno/carrera, sin importar en cual universidad el alumno estudia, basta con permitirle a las universidades que fijen libremente sus matrículas, y los alumnos tenderán a escoger aquella en que los beneficios que ellos reciben sean máximos en relación a la matrícula que cancelan. Con esto las universidades más eficientes tenderán a desarrollarse más rápidamente.⁵⁶

El hecho que desde el comienzo la fijación de aranceles haya resultado menos flexible de lo esperado provocó inicialmente desconcierto y suscitó una serie de preguntas:

[...] parece indispensable que las universidades informen debidamente acerca de los criterios que se han empleado para establecer los costos de las diferentes carreras. ¿Responden ellos a los gastos reales que la universidad deberá efectuar? Si es así, ¿cómo se explica, por ejemplo, que Periodismo tenga un costo similar a Medicina, cuando es sabido que esta última requiere de una infraestructura muchísimo mayor? ¿Se han tomado en cuenta, por otra parte, las situaciones de mercado y las expectativas de futuros ingresos de cada profesión? En tal caso, ¿existe certeza de que se puede predecir con exactitud cuál será la oferta y la demanda de las distintas carreras en el mediano plazo, teniendo presente la velocidad de los cambios que se pueden producir en esta área? ¿O se trata de impulsar ciertas carreras y de desalentar otras? ¿Quién determina esto último y de acuerdo a que criterio? (El Mercurio, Aranceles Universitarios, 18 marzo 1981.

Es decir, la competencia --pieza crucial del nuevo diseño adoptado en 1980-- no parecía operar como postulaba una doctrina de mercado todavía algo ingenua, sobre todo mirada a la luz del análisis microeconómico de la oferta y demanda de educación superior y la fijación de precios en este mercado, que empezaría a aparecer unos años más tarde (1.3.).

En conclusión puede decirse que la organización de la educación superior que surge con la nueva legislación de 1980 nace condicionada por dos preocupaciones centrales: (i) cómo asegurar su funcionamiento conforme a las exigencias impuestas por el poder autoritario; y (ii) cómo garantizar su funcionamiento conforme a las exigencias de una sociedad que empezaba a ordenarse en torno al funcionamiento de los mercados.

La primera preocupación encontró respuesta en la mantención de los mecanismos de control político-administrativo e ideológico --complejos y variados-- surgidos durante la fase represiva del Gobierno Militar y en la creación de nuevos dispositivos de control (menos costosos) al abrir las puertas del sistema a los agentes privados previo veto político e ideológico ejercido por la autoridad gubernamental.

La segunda preocupación se abordó principalmente a través de la sustitución del régimen universitario legado por la Reforma de 1967 por una organización descentralizada de universidades e institutos que debían competir entre sí, financiarse en todo o parte mediante el cobro de aranceles y coordinar sus actividades en conformidad con las señales provistas por los consumidores o usuarios de servicios de la enseñanza superior.

4.3. Balance de tres décadas: continuidad y cambio

4.3.1. Rasgos estructurales de continuidad

A pesar de los grandes cambios experimentados por la educación superior chilena durante el período entre 1960 y 1989, pueden sin embargo identificarse a lo menos tres elementos de continuidad.

En primer lugar, las instituciones reconocidas oficialmente por el estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica o su nivel, se hallan habilitadas para otorgar los respectivos grados académicos y títulos, tanto profesionales como técnicos. Dicho en otros términos, la educación terciaria no sólo acredita conocimientos mediante exámenes y los valida con los correspondientes grados académicos sino que, además, confiere los títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones en el mercado laboral. Es decir, las instituciones ejercen un control absoluto sobre las credenciales o diplomas, sin interferencia alguna por parte de organismos públicos externos. Esta tradición se ha mantenido también para el caso de las nuevas instituciones creadas con posterioridad a 1980, aunque sujetas ellas, durante un tiempo, a un régimen de examinación externa, provisto por las instituciones tradicionales o derivadas de ellas.

La prerrogativa de administrar las credenciales que reciben las instituciones va acompañada de su derecho a definir los planes y programas de estudio conducentes a los respectivos grados académicos y títulos profesionales y técnicos. No existen reglas que limiten esta facultad, salvo para el caso de las nuevas instituciones creadas con posterioridad a 1981,

cuyos planes y programas deben ser previamente aprobados por una entidad examinadora o, alternativamente, por el organismo creado al efecto por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), pero solamente mientras dure dicho proceso de examinación o de acreditación, respectivamente.

En suma, cabe concluir que la posición estructural de las instituciones dentro de la sociedad --que en media importante viene determinada precisamente por su capacidad de otorgar títulos que habilitan para el ejercicio profesional y de definir los programas conducentes a dichos diplomas-- no se vio afectada por los variados y profundos cambios ocurridos entre 1960 y 1989.

En segundo lugar, las instituciones determinan con plena libertad el número de vacantes que están dispuestas a ofrecer anualmente para nuevos alumnos y deciden por sí mismas o colaborativamente los procedimientos de selección y admisión de dichos alumnos, dentro de las normas mínimas fijadas por la ley. El requisito mínimo obligatorio para el ingreso a la enseñanza superior es la posesión de la licencia media, la cual se obtiene al completar la enseñanza secundaria.

Para ingresar al sector de universidades que reciben aporte fiscal (las tradicionales y derivadas) se requiere, además, haber rendido una prueba de selección --entonces llamada Prueba de Aptitud Académica (PAA), hoy Prueba de Selección Universitaria (PSU)-- y haber obtenido en ella un puntaje superior a 450 puntos.⁵⁷ En el caso de las universidades privadas nuevas, creadas a partir de 1981, ellas no estaban obligadas a considerar los puntajes de la PAA en sus procesos de admisión de nuevos alumnos; con todo, aquellas más selectivas entre ellas lo han hecho desde el comienzo. Tampoco los institutos profesionales y los centros de formación técnica estaban obligados inicialmente a considerar los puntajes de la prueba de selección, pudiendo limitarse a admitir a sus alumnos sobre la base de las notas de la enseñanza media y la aplicación de otros instrumentos de selección libremente elegidos. Más tarde, como se verá en la Parte III de este estudio, y en la medida que el estado convirtió el puntaje obtenido por los postulantes a ingresar a la enseñanza superior en una condición para la obtención de créditos estudiantiles, la mayoría de las instituciones --de todo tipo y nivel-- debió plegarse y emplear la PAA (luego PSU) como parámetro para la admisión de nuevos alumnos.

Hasta 1980, el mercado de la enseñanza de pregrado había sido regulado por medio de las vacantes ofrecidas por las universidades (tradicionales) las que, como vimos (3.2.1.), ampliaron fuertemente las oportunidades de estudio durante el período de la Reforma Universitaria. En la práctica, cada facultad o escuela decidía cuántas vacantes abrir anualmente y en qué carreras, que es otra expresión del papel decisivo que estas unidades han jugado dentro de la organización universitaria chilena. Tradicionalmente, las facultades de Medicina, de Derecho y de Ingeniería, en el caso de las carreras de 5 o más años de duración, emplearon la práctica del *numerus clausus*, observando políticas relativamente restrictivas de ingreso a las respectivas carreras. Otras facultades, como la de Educación, por ejemplo, tuvieron tradicionalmente políticas más abiertas de ingreso.

En tales condiciones, la oferta de vacantes estaba determinada por una serie de consideraciones como el movimiento del respectivo sector del mercado laboral, la mayor

formalidad o informalidad de éste, la capacidad mayor o menor de los colegios profesionales para ejercer políticas de cierre en su sector, el tamaño de las facultades y sus políticas internas de crecimiento, y la presión que se podía ejercer sobre el Fisco para la obtención de aumentos en el financiamiento público a cambio de una mayor oferta de matrículas.

A partir de 1980, sin embargo, estas regulaciones del mercado estudiantil se volvieron más complejas, no sólo por la introducción de numerosos nuevos establecimientos de diverso nivel y tamaño sino, principalmente, debido al hecho de que los estudios superiores pasaron a ser pagados. En el caso de alumnos matriculados en alguna de las instituciones con aporte fiscal directo (tradicionales y derivadas), ellos pudieron, desde el comienzo (1981 en adelante), postular a un crédito universitario subsidiado por el estado. El resto de los alumnos debían pagar directamente --ellos o sus familias-- el respectivo arancel de matrícula.

La principal innovación que trajo consigo el arancelamiento de la educación terciaria es que obligó a las instituciones a competir en el mercado por estudiantes, al tiempo que éstos se encontraban por primera vez frente a una variedad de ofertas que difícilmente podían juzgar. En efecto, la información disponible sobre las diversas instituciones y sus programas se hallaba inicialmente limitada solamente a aquella que las mismas instituciones estaban dispuestas a proporcionar, sea por medio de procedimientos publicitarios o a través de las cifras proporcionadas a la autoridad pública para la elaboración de las estadísticas oficiales. Se estaba pues ante un mercado escasamente transparente; con fuertes asimetrías de información (Brunner, 2004). No existían tampoco procedimientos para ejercer un mínimo control de calidad de los servicios ofrecidos por los diversos establecimientos. En ese momento sólo intervenían, en el ámbito del aseguramiento de la calidad, las reputaciones que ostentaban las universidades tradicionales, existiendo en cambio escaso conocimiento respecto a las universidades derivadas y a las nuevas universidades privadas, institutos y centros.

Por otro lado se especulaba entonces, aunque sin existir evidencia al respecto, que la estructura competitiva del mercado daba lugar a dinámicas perversas desde el punto de vista de la equidad, puesto que una parte sustancial de la matrícula se encontraba ahora en un sector financiado exclusivamente por los estudiantes, mientras que en el otro sector --el de las universidades tradicionales; el más selectivo académicamente-- el ingreso de los alumnos se hallaba regulado por el capital social, cultural y escolar acumulado por los alumnos a través de sus familias y a lo largo de su trayectoria escolar. De hecho, es probable que durante los primeros años de introducción del esquema de pago obligatorio de aranceles --combinado con una baja disponibilidad de créditos estudiantiles-- se produjese efectivamente un proceso de elitización de la matrícula en las 12 carreras declaradas exclusivamente universitarias (Briones, 1981). En cambio, como se verá más adelante (5.4.), la fuerte expansión posterior de la matrícula produce efectos positivos sobre la distribución social de la matrícula.

En suma, puede decirse que la educación superior chilena ha sido continuamente selectiva, a pesar de que las instituciones han sido libres para determinar las cuotas de ingreso por medio de la fijación del número de vacantes ofrecidas. Hasta 1980 dicha selectividad se produjo por la escasez de vacantes y bajo la forma de una admisión regulada en apariencias meritocráticamente (en términos de los puntajes obtenidos por los alumnos en la PAA), pero

que en la práctica obedecía a las condiciones socio-económicas y culturales de la familia y la trayectoria escolar de los postulantes. A partir de 1981, la capacidad de los alumnos (y sus familias) de costear los aranceles cobrados se agrega como un factor explícito de selección, al mismo tiempo que se crea un esquema de crédito que, por la escasez de los recursos de que inicialmente es dotado, opera como un mecanismo aparentemente técnico de exclusión de los estudios superiores.

Tercero, desde el punto de vista organizacional, la facultad aparece en las universidades tradicionales y derivadas como la estructura más continua y con mayor capacidad de movilizar recursos de poder e influencia. Se recordará que las universidades tradicionales se formaron históricamente en Chile en torno a la estructura de las facultades. En 1981, al dictarse el nuevo estatuto de la Universidad de Chile por el gobierno militar, se dejó expresamente establecido que “la facultad es la estructura fundamental de la Universidad de Chile”, definida, de acuerdo con la práctica y las tradiciones, simultáneamente como un “organismo académico y de gobierno”.⁵⁸

En los hechos, la facultad es el corazón administrativo y de poder dentro de las universidades tradicionales, pues ejerce las funciones básicas de la institución dentro de un sector amplio del saber a través de las escuelas, institutos y departamentos que agrupa. Además, la facultad es el centro de costos más importante para efectos de la distribución presupuestaria, y su autoridad --el decano-- participa habitualmente en el máximo organismo colegiado de la institución que, entre otras funciones, determina la distribución de los recursos.

La facultad es particularmente decisiva como órgano regulador de la enseñanza, función principal de las universidades chilenas. En cambio, tiene poco que ver con las dinámicas efectivas de producción de conocimiento, las que siempre están más próximas a la base de las instituciones y se ejercen a través de los practicantes directos y sus colectivos de investigación. La idea del departamento, tal como quiso implementarse durante el período de la Reforma Universitaria de 1967, respondía a esta concepción, pero no logró asentarse sino allí donde efectivamente agrupó a equipos de investigadores. En cambio, dentro de la tradición universitaria chilena la facultad es ante todo una estructura que coordina la división del trabajo docente o de transmisión de conocimientos, cuya organización en carreras y escuelas ella administra, aprobando los planes y programas de estudio que luego deben ser ratificados por el órgano colegiado superior de la institución.

En la práctica, la facultad --en cuanto a su poder burocrático y posición central dentro de la organización universitaria-- refleja la debilidad estructural de la profesión académica, entendida como aquella que agrupa a quienes tienen autoridad personal basada en la producción o el cultivo del conocimiento avanzado (*scholarship*) y emanada del reconocimiento de pares. Por el contrario, una profesión académica neta o mayoritariamente docente carece de fuentes propias y directas de autoridad. El docente (de pregrado) no hace parte de una red de reconocimientos inter pares ni se comunica horizontalmente en función de una disciplina y sus avances, sino que se integra a una malla curricular que es definida administrativamente y se comunica sólo con las autoridades de la escuela o la facultad hacia arriba, y con los estudiantes en la sala de clases hacia abajo.

Por su lado, en Chile sólo la facultad ha podido desarrollar una verdadera cultura organizacional, que se integra dentro de la cultura institucional y contribuye a definirla. En efecto, las universidades tradicionales chilenas son organizaciones que agrupan, una al lado de la otra, una variedad de culturas de facultad, sin que exista en la base el auténtico desarrollo de culturas disciplinarias y de especialidades. A su turno, las culturas de facultad son en su mayor parte culturas de profesiones y, por este concepto, tienen su asiento más bien fuera que dentro de la universidad. No nacen ellas del cultivo en común de un área del saber cuyos practicantes se comunican intensamente, incluso por encima de las fronteras institucionales y nacionales, dentro de lo que suele llamarse ‘colegios invisibles’, sino que nacen de la posición, el status y las características de desempeño de las correspondientes profesiones. Por esto mismo las facultades de educación, por ejemplo, son crónicamente débiles, pues reflejan el disminuido papel de la profesión en la sociedad, mientras que las facultades de medicina, ingeniería y derecho son habitualmente fuertes, pues comparten el prestigio social de las respectivas profesiones. Por eso, también, las facultades de ciencias tenían al comienzo un papel ambiguo dentro de las universidades, pues carecían de una profesión externa de referencia que pudiera darles sustento, mientras que el proceso de profesionalización de la propia actividad académica se hallaba recién en su fase inicial desarrollo.

Los variados cambios ocurridos en la educación superior chilena durante el período 1960-1989 no llegaron a afectar la posición central de las facultades dentro de las instituciones tradicionales y rápidamente surgieron como la instancia estructurante dentro de las universidades derivadas. Por el contrario, las nuevas universidades privadas tendieron a adoptar en un comienzo un modelo organizacional centrado en torno a las carreras y las escuelas pero, una vez que ellos empezaron a adquirir una mayor complejidad, tendieron igualmente a adscribirse al modelo de las facultades.

4.3.2. Principales dinámicas de cambio

Durante el período de tres décadas analizado en este trabajo, cabe distinguir dos etapas nítidamente distintas desde el punto de vista del origen de las principales dinámicas de cambio experimentadas por el sistema de enseñanza superior.

La primera etapa, entre 1957 y 1973, que comprende desde el momento en que se completa la conformación del núcleo institucional básico de la educación superior chilena hasta que la intervención militar pone fin abruptamente a la Reforma Universitaria, se caracteriza por ser una etapa de cambios endógenamente generados. Por el contrario, la etapa posterior, entre 1973 y 1990, es un período de cambios exógenamente generados, que son especialmente pronunciados a partir del año 1981, desde el momento en que entra a aplicarse la nueva legislación aprobada por el Gobierno Militar.⁵⁹

En el caso chileno, las principales diferencias entre ambas etapas pueden representarse esquemáticamente de la manera como se muestra en el Cuadro sinóptico 2.1.

Cuadro sinóptico 2.1.: Modelos de cambio conducidos por factores endógenos y exógenos

MODELO ENDÓGENO DE CAMBIO	MODELO EXOGENO DE CAMBIO
Actores: Individuos y grupos innovativos; agentes rebeldes; autoridades universitarias modernizantes. Efecto: Diferenciación intra-institucional; expansión de las posiciones académicas como profesión. Valor-eje: Autonomía, participación. Sistema: Coordinado por prestigios institucionales y financiamiento público asegurado frente a un mercado estudiantil expansivo.	Actores: Gobierno, ministerios, autoridades universitarias delegadas. Efecto: Diferenciación interinstitucional; debilitamiento de la profesión académica. Valor eje: Lealtad, competencia, jerarquía. Sistema: Coordinado por mercados competitivos de estudiantes y recursos frente a un poder central interventor.

El modelo endógeno de cambio operó mientras las condiciones externas lo hicieron posible. Suponía efectivamente un estado a la vez ausente y benevolente, que no regula pero financia. En estas condiciones la independencia casi total de las instituciones podía expresarse plenamente y sus actores internos pasaban a ocupar el lugar central desde el punto de vista de las dinámicas de transformación del sistema. Los principales efectos de este modelo específico de cambio fueron, como se vio (3.2.), una alta tasa de diferenciación intrainstitucional, ligada a una fuerte expansión de las posiciones académicas, que alcanza su máxima intensidad durante el período de la Reforma Universitaria. En otras palabras, son las propias comunidades académicas establecidas institucionalmente las que, a través de sus oligarquías y autoridades, deciden el curso de la enseñanza superior, empeñándose a partir de 1967 en su continuo crecimiento.

Los valores axiales que rigen este modelo son aquellos que nacen de la propia práctica del sistema así organizado.

Autonomía, en primer lugar, de las instituciones para autodeterminarse en todos los planos y con entera independencia frente al estado, el cual sólo debe asegurar las bases económicas de esta autonomía. Oposición irrestricta, por tanto, a la existencia de cualquiera forma de regulación pública de la educación superior.

Si la autonomía es el valor-eje que permite demarcar fuertemente las fronteras internas de la institución respecto a su entorno exterior, el valor de la participación es el que esgrime la Reforma Universitaria para regular las relaciones al interior de esas fronteras. La universidad es concebida como una comunidad autónoma de académicos y de estudiantes que debe autodeterminarse y, por tanto, establecer sus propias formas de gobierno y de participación en el mismo.

La coordinación del sistema y de sus dinámicas de cambio que resulta de estas condiciones de operación radica principalmente en la voluntad institucional libremente determinada de cada uno de los establecimientos. Existe coordinación solamente en la medida en que las partes --que están dotadas de un presupuesto financiado por el estado-- deciden coordinarse

o colaborar entre sí. Las escasas interacciones resultantes están condicionadas, además, por el peso y prestigio diferenciales de los establecimientos, que son el producto combinado de la trayectoria, el tamaño, las tradiciones y la reputación de cada una de ellos. La competencia en el mercado de la demanda estudiantil es débil puesto que aquel se encuentra en continua expansión y éstas se orientan selectivamente hacia una u otra institución, dependiendo de su prestigio, localización geográfica, tipo de oferta y el origen social de los estudiantes. En suma, bajo este modelo, la educación terciaria chilena venía transformándose en un sistema relativamente simple pero con instituciones crecientemente complejas, debido a los fuertes procesos de diferenciación interna.

Por el contrario, el nuevo modelo impuesto a partir de 1981 --el de cambio exógenamente generado-- tiende a volver extremadamente complejo el sistema, produciendo una simplificación mayor a nivel de los establecimientos, incluso de aquellos anteriormente complejos o de mayor tamaño, como era el caso de las Universidades de Chile y ex Técnica del Estado.

En el caso de este segundo modelo, los actores principales del cambio están fuera de los límites del sistema. Son el gobierno central y las autoridades universitarias delegadas que de él dependen. Sus instrumentos de acción son variados, pero principalmente se usaron dos para promover el cambio de la educación superior durante este período.

Primero, regulaciones directivas de intervención directa, que corresponden al carácter autoritario del gobierno Militar y que tuvieron su máxima expresión durante la fase 1973-1980, aunque siguieron empleándose con posterioridad. Estas regulaciones restringían al máximo la autodeterminación de los actores internos del sistema.

Segundo, regulaciones por incentivo, que buscaron en general someter la educación superior al mercado, forzando a los establecimientos universitarios a volverse más competitivos y a actuar de acuerdo con los estímulos generados por los nuevos mecanismos de financiamiento.

En cualquier caso, bajo el régimen de regulaciones introducido por el nuevo modelo de cambio, las innovaciones endógenas que se producen son exógenamente determinadas, reduciéndose consiguientemente el campo de decisión de los individuos y grupos innovativos internos y de las autoridades universitarias modernizadoras, al mismo tiempo que las regulaciones por intervención directa suprimían o castigaban fuertemente a los agentes rebeldes.

El principal efecto producido por la adopción de este modelo fue la generación de una alta tasa de diferenciación interinstitucional, proceso que hasta el año 1980 había sido limitado, estimulándose la diferenciación exclusivamente al interior de cada una de las ocho instituciones existentes. Tal efecto fue deliberadamente buscado por la legislación que se impuso en 1981, como condición para crear un mercado de la educación superior. El acceso de nuevas instituciones al sistema fue facilitado al extremo, creándose además tres niveles distintos entre sí de servicios de educación superior según la jerarquía de los certificados educacionales otorgados en cada uno de ellos.

La adopción de un modelo de cambio exógenamente generado significó, asimismo, reducir el peso de la profesión académica y un debilitamiento de la misma, desprovista ahora de autonomía para desarrollarse y de capacidad para influir en las decisiones que afectaban a sus propias instituciones. La profesión académica se mantiene pero ve redefinido drásticamente su campo de actuación, quedando sujeta a un conjunto de restricciones que, entre otras cosas, le impiden expresarse corporativamente (Brunner y Flisfisch, 1983: cap. XIII).

Los valores axiales dentro de este modelo fueron tres de similar intensidad y significación.

Se impuso a las instituciones la lealtad política con el poder central radicado en el gobierno. Desde el punto de vista práctico-político --aunque no legalmente-- las universidades llegaron a ser una prolongación del servicio gubernamental, dotadas de una relativa autonomía en cuanto a sus funciones docentes y de investigación pero rigurosamente vigiladas para efectos de su gobierno interior y su capacidad de reclutamiento del personal académico.

Así como la lealtad debía estructurar las relaciones de las instituciones universitarias con el gobierno central, la competencia debía regular las relaciones entre ellas, con la sociedad civil y para la obtención de recursos. Conforme con la idea de que la educación superior debía constituirse como un mercado relativamente abierto, la competencia entre las instituciones --por estudiantes, profesores, reputaciones y recursos-- pasa a ser ahora el valor central de las nuevas dinámicas de cambio que debían transformar al sistema.

Por último, hacia el interior de las instituciones universitarias se adopta como principal valor regulativo el de las jerarquías, que son definidas como el eje central de las instituciones académicas e intelectuales en general. Así, en vez de diseñarse el gobierno universitario en términos del valor de la participación, como se había hecho bajo el anterior modelo, sobre todo durante el período de la Reforma Universitaria, ahora se lo diseña en términos de la noción de las jerarquías académicas, que deben permear toda la vida institucional. Pero además, en el caso de las universidades estatales se traslada el centro de gravedad del gobierno desde el interior de las instituciones hacia fuera de ellas, creándose la figura de las Juntas Directivas que debían ejercer un poder externo, por encima de aquel radicado en las instancias internas del gobierno jerárquico de la universidad.

Así, puede concluirse que el gran cambio introducido por el modelo exógeno de transformación de la educación superior chilena fue desplazar la coordinación del sistema conducido por las propias instituciones, autorreguladas en un marco de baja competencia, financiamiento fiscal estable y prestigios tradicionales consagrados, hacia una nueva modalidad de coordinación externa al sistema, regulada por mercados más competitivos de estudiantes, académicos, prestigios y recursos frente a un gobierno que se reservaba poderes discrecionales de intervención. En términos del triángulo de coordinación (Clark, 1983:143), el centro de gravedad del sistema se desplaza desde una localización más cercana al vértice que pone en relación a la autoridad estatal con las 'oligarquías' académicas hacia una localización más próxima al ángulo del mercado, pero parcialmente sujeta --hasta 1990-- a la regulación directiva ejercida por un estado autoritario (ver Sección 5.3.).

4.3.3. Relaciones de la educación superior con el estado

Si adoptamos esta última dimensión como foco central para analizar la evolución de la enseñanza superior chilena durante las tres décadas entre 1960 y 1989 pueden distinguirse nítidamente tres etapas.

Durante la primera de ellas, hasta el año 1973, la relación puede denominarse de financiamiento benevolente combinado con un extremo *laissez faire* en favor de las instituciones universitarias. El estado no interviene en el ámbito de la enseñanza superior mediante regulaciones directivas ni provee incentivos de ningún tipo para orientar el comportamiento y desempeño de las instituciones. Se limita a proporcionar el financiamiento solicitado por las universidades mediante transferencias estables e incrementales, que no van unidas a ningún tipo de exigencias y que no se someten, tampoco, a ningún tipo de evaluación en cuanto a su empleo y rendimiento.

Este modelo tradicional de relaciones entre las universidades y el estado, característico de una época en América Latina (Brunner, 1994, 1993), testimonia la posición central y estratégica que se atribuía a la institución universitaria en estas sociedades y refleja una escasa conciencia respecto de las restricciones fiscales que existían en cuanto al empleo de los recursos públicos. Habitualmente, esta misma disposición llevó a la generación continua de déficits fiscales y de fuertes presiones inflacionarias. De hecho, en Chile, la culminación de este modelo de relación coincide, precisamente, con el período de mayor inflación y mayor déficit fiscal que se produce durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973).

La segunda etapa, que cubre los años 1973 a 1980, se caracteriza por una relación de financiamiento benevolente combinada con un extremo intervencionismo gubernamental en la esfera institucional de la educación superior. El estado interviene ahora intensamente, mediante regulaciones de carácter directivo e impositivo, pero mantiene --aún en medio de políticas fiscales restrictivas y orientadas a contener la inflación-- un financiamiento no-condicionado para las universidades. Este modelo testimonia lo profundamente arraigado que estaba en Chile --en su cultura política-- la idea de que al estado corresponde financiar plena e integralmente a las universidades, independientemente de su calidad y rendimiento. De hecho, esta misma idea había llevado en las décadas anteriores a adoptar la práctica de financiar con recursos fiscales a las universidades privadas, incluso en el caso de aquellas confesionales y aún cuando dependieran de una instancia supranacional, como ocurre con la Pontificia Universidad Católica.

Por último, a partir de 1981 se redefine de una manera radical la relación de la educación terciaria con el estado, reduciéndose el peso de la intervención gubernamental y generándose un marco de incentivos para guiar el financiamiento público y privado que se destina a las instituciones. Durante esta etapa se modifica drásticamente el patrón de relación anterior, forzándose a las instituciones a buscar una parte sustancial de su financiamiento en el mercado: mediante el cobro de aranceles, competitivamente en el caso de los fondos para investigación, a través de contratos con empresas públicas y privadas, mediante la venta de servicios y a través de la captación de donaciones, que son estimuladas por un dispositivo de exención tributaria. Como ya se señaló, este es el principal cambio que se introdujo durante estas décadas en la relación entre el estado y la enseñanza superior, junto con la conformación de una plataforma institucional ampliamente diferenciada que resultó ser el impacto más duradero sobre la organización del sistema de la legislación del año 1981.

Las dinámicas desatadas combinadamente por ambas medidas han significado, en el hecho, una completa remodelación de la educación superior chilena, introduciendo en el seno de las instituciones nuevas prácticas de gobierno y administración, cambiando profundamente sus relaciones con el estado y la sociedad civil, y volviendo al sistema más sensible a las cambiantes condiciones de los mercados donde operan, como se manifestará después de 1990, tema que es objeto de la tercera Parte de este estudio.

NOTAS

1 Declaración publicada en el diario El Mercurio, 3 octubre 1973.

2 Más adelante, al final de esta sección, se vuelve con mayor extensión sobre los fundamentos ideológicos de este diagnóstico y la evolución del discurso del Gobierno Militar sobre las universidades.

3 Este tipo de diagnóstico fue común en los países del Cono Sur una vez producidos los respectivos golpes militares. Al respecto véase Rama (1980) y Brunner y Barrios (1987: cap. 2).

4 Para una visión sintética de los contenidos discursivos típicos del cargo de Rector-delegado, véase Brunner (1984: 157-163).

5 Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico: 1976-1980, CONICYT, 1975, p. 27. Ver asimismo Meller y Meller (2007: 118-132).

6 Ver Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico: 1976-1980, CONICYT, 1975.

7 General A. Pinochet, Discursos en el acto inaugural del año académico de la Universidad de Chile. El Mercurio, 7 abril 1979.

8 *El Mercurio*, Semana Política, 15 febrero 1976. Que esta posición llegó a ser dominante entre las propias autoridades universitarias del régimen militar lo muestra, por ejemplo, el siguiente párrafo tomado de un discurso del rector delegado de la Universidad de Chile, Julio Tapia, pronunciado ante el Consejo Universitario: “Sabemos que el marxismo soviético, bajo el falso pretexto de defender la autonomía universitaria, realizó en el pasado precisamente lo contrario, esto es, terminó con la autonomía al transformar la universidad en un centro de adoctrinamiento y partidismo político, para infiltrar al país con las generaciones de egresado que salían de ella; de esta manera se dio fin a la libre expresión de la cátedra” *El Mercurio*, 14 enero 1976.

9 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

10 Entre 1967 y 1973, la matrícula universitaria aumenta de 55.653 alumnos a 139.999. Entre este último año y 1979, disminuye a 126.434 alumnos. Comparativamente, la matrícula universitaria total en Argentina, Uruguay y Chile, tomando como año base 1970, evoluciona de acuerdo con los siguientes índices: año 1973, Argentina 154.0; Uruguay, 175.0; Chile, 190.7; año 1979, Argentina, 181.4; Uruguay, 200.0 y Chile 164.6.

11 Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso. *El Mercurio*, 14 febrero 1976.

12 Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso. *El Mercurio*, 14 febrero 1976.

- 13 J. A. Guzmán, “El desafío universitario”. *Ercilla*, 10 diciembre 1980.
- 14 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.
- 15 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.
- 16 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.
- 17 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.
- 18 A. Bardón, Sobre el activismo estudiantil, *El Mercurio*, 17 julio 1980.
- 19 Los argumentos y contra-argumentos en torno de este punto se revisan en el Capítulo 1, con ocasión de la revisión de los casilleros 4 y 5 del Diagrama base.
- 20 R. Lüders, “Universidades: financiamiento para solucionar crisis económicas”. *Que Pasa*, 25 marzo 1976.
- 21 Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso. *El Mercurio*, 14 febrero 1976.
- 22 Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso. *El Mercurio*, 14 febrero 1976. Las citas que siguen en el texto corresponden a esta fuente.
- 23 El anuncio incluía un plan de fusiones de sedes provinciales para las 12 regiones del país y la Región Metropolitana, y una cláusula de reserva para el caso de la Universidad Católica de Chile.
- 24 J. A. Guzmán, “El desafío universitario”. *Ercilla*, 10 diciembre 1980.
- 25 B. Philippi, *Ercilla*, 23 enero 1980.
- 26 *El Mercurio*, Perspectivas Universitarias, 27 mayo 1979.
- 27 *El Mercurio*, Estatuto Universitario, 30 marzo 1980.
- 28 *El Mercurio*, Semana Política, 14 diciembre 1980.
- 29 Los párrafos que siguen están basados en la Declaración del Ministerio del Interior sobre la Nueva Legislación Universitaria del día 6 de enero de 1981.
- 30 Frases transcritas de la misma fuente anterior.
- 31 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.
- 32 Al final de esta sección se vuelve con más detalles sobre los fundamentos ideológicos del diagnóstico formulado por el Gobierno Militar y de las propuestas que de él emanan.
- 33 Para una revisión crítica, ver Brunner (1986).
- 34 Dichos títulos y el respectivo grado de licenciado son:
Título de abogado: licenciado en ciencias jurídicas,
Título de bioquímico: licenciado en bioquímica,
Título de Cirujano Dentista: licenciado en odontología,

Título de Ingeniero Agrónomo: licenciado agronomía,
 Título de Ingeniero Civil: licenciado ciencias de la ingeniería,
 Título de Ingeniero Comercial: licenciado en ciencias económicas o licenciado en la administración de empresas,
 Título de Ingeniero Forestal: licenciado en ingeniería forestal,
 Título de Médico Cirujano: licenciado en medicina,
 Título de Médico Veterinario: licenciado en medicina veterinaria,
 Título de Psicólogo: licenciado en psicología,
 Título de Químico Farmacéutico: licenciado en farmacia.
 Posteriormente la ley orgánica constitucional de enseñanza agregó a los anteriores los títulos de profesor de educación básica, de educación media en las asignaturas científico humanísticas y de educación diferencial, que suponen la obtención de una licenciatura en educación. Con el correr de los años, ya con posterioridad a 1990, se han ido agregando otros títulos que solamente pueden ser otorgados por las universidades.

35 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

36 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

37 Posteriormente se aumentó el número de alumnos para la base del cálculo de este aporte a los 27.500 mejores puntajes en la PAA.

38 De hecho, se estima que en 1989 las instituciones recuperaron, en promedio, del orden de un 25% del crédito que correspondía devolver a los alumnos.

39 Ver CONICYT, *Recursos humanos en investigación científica y tecnológica: su participación en FONDECYT*. Santiago de Chile: CONICYT, 1989.

40 Ver BID, *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988*, Washington: BID, 1988, p. 312, Cuadro IX-3.

41 En el caso de Chile comprende el grado avanzado de investigación (Ph.D.), el grado de maestría y las especializaciones médicas.

42 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

43 General A. Pinochet, Discurso de inauguración del año académico en la Universidad Católica de Valparaíso. *El Mercurio*, Política Universitaria en situación de emergencia, 21 marzo 1976.

44 Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso. *El Mercurio*, 14 febrero 1976.

45 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

46 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

47 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

48 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

49 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

50 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

51 A tal efecto, según dio cuenta en su oportunidad el Ministro de Educación, el Consejo de Rectores propuso las bases para un plan que luego resultó en la siguiente propuesta oficial: en la Primera y Segunda Región existiría solamente la Universidad del Norte que se haría cargo de los demás centros universitarios existentes en la zona; en la Tercera Región subsistía la sede de la Universidad Técnica del Estado; en la Cuarta Región subsistían las sedes de las Universidades de Chile y Técnica del Estado, pero se estudiaría la posibilidad de fundirlas en un centro universitario independiente; en la Quinta Región se mantenían las Universidades Católica de Valparaíso y Técnica Federico Santa María, y se descentralizaba la Universidad de Chile de Valparaíso; en la Sexta Región se suprimían las actividades universitarias; en la Séptima Región subsistía solamente la sede de la Universidad de Chile; en la Octava Región se mantenía la Universidad de Concepción, que absorbía la sede de la Universidad de Chile, y se mantenía la sede de la Universidad Técnica del Estado; en la Novena Región se proponía la fusión de las sedes de las Universidades de Chile y Técnica del Estado en una Universidad Regional independiente; en la Décima Región todas las sedes pasaban a depender de la Universidad Austral de Valdivia; y en las otras restantes dos regiones se proponían modificaciones menores a las sedes existentes.

52 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

53 *El Mercurio*, 29 marzo 1981.

54 R. Lüders, *La Tercera*, 5 junio 1980.

55 Declaración del Ministro del Interior, Sergio Fernández. *El Mercurio*, 7 enero 1981.

56 R. Lüders, Universidades: financiamiento para solucionar crisis económicas. *Que Pasa*, 25 de marzo de 1976.

57 La PAA fue introducida por las universidades tradicionales el año 1966, mediante un acuerdo del Consejo de Rectores. En la actualidad, la PSU es administrada por la Universidad de Chile, pero su cobertura es nacional y uniforme para todos los que deseen rendirla.

58 DFL N° 153 del 11 de diciembre de 1981 del Ministerio de Educación que fija el Estatuto de la Universidad de Chile, artículo 34. Para un análisis crítico de la posición de las facultades en la organización universitaria chilena ver Izquierdo (1990:15 y ss.).

59 Sobre factores endógenos y exógenos de cambio en los sistemas latinoamericanos de educación superior, véase Brunner (1990 y 2007a: Introducción).

PARTE III: POLÍTICAS EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO DE MERCADOS

Capítulo 5: Formulación, implementación y efectos de las políticas

5.1. Formulación de una nueva política

5.1.1. Contexto y gestación

En marzo de 1990, tras un plebiscito en el cual fue derrotado en las urnas, concluye el Gobierno Militar y se inicia en Chile el proceso de reinstalación de la democracia. El nuevo Gobierno descansa sobre una alianza de partidos de centro-izquierda y un grupo de derecha liberal. En general, el proceso de transición chileno se caracteriza por la búsqueda de acuerdos entre los actores políticos; por una gradual disminución de la influencia de las Fuerzas Armadas en las decisiones del estado; por una aclaración retrospectiva de la violación de los derechos humanos y la reparación de sus víctimas, y por una reorientación de las políticas de desarrollo hacia objetivos de crecimiento económico con equidad.¹

En su plataforma electoral, la coalición de partidos que obtuvo la mayoría en la elección presidencial del año 1989 --i.e., la Concertación de Partidos por la Democracia-- se comprometió a mantener las bases de diferenciación del sistema de educación superior (con sus diferentes sectores y niveles), a respetar la libertad de creación de nuevas instituciones privadas (consagrada en la Constitución de 1980) y a modificar la legislación del año 1980 con el fin de establecer un régimen de regulaciones para el sistema tendiente a mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia del mismo, sin afectar la autonomía de los establecimientos universitarios.²

A dos meses de iniciado el nuevo Gobierno, el Presidente de la República dictó el Decreto Supremo Nº 529 (del 3 de mayo de 1990), mediante el cual crea una Comisión de Estudio de la Educación Superior, a la que otorga un doble mandato:

- i) colaborar en la “preparación y proposición de las bases de una política de desarrollo del sistema de educación superior”, y
- ii) colaborar en el “estudio y proposición de las modificaciones que se estime necesario introducir a la legislación atinente a la educación superior”.

Entre sus considerandos el Decreto postula que “las políticas de desarrollo a mediano y largo plazo de este sector, así como los necesarios cambios a ser introducidos en la legislación que la afectan, conviene que sean estudiados por un grupo de académicos y expertos con plena independencia de la gestión contingente de los asuntos que atañen a la educación”. Además señala:

[...] que la educación superior atraviesa por un período crucial de definiciones, habiendo experimentado un desarrollo explosivo de su base institucional que no ha ido acompañado por un incremento de sus capacidades de gobierno, financiamiento, coordinación y evaluación de sus actividades;

[...] que existen, en particular, asuntos relativos a la organización y regulación del sistema de enseñanza superior, la acreditación institucional, el gobierno de los establecimientos, la descentralización del sistema, sus relaciones con el sector productivo, el desarrollo

de la docencia y la investigación, que necesitan ser abordados con rigor debido a su complejidad y con previsión para anticipar los desafíos del futuro.

Por último, en cuanto a las políticas y cambios legislativos que la Comisión debía proponer, el Gobierno aspirara “a encontrar un amplio consenso respecto de esas políticas y cambios legislativos, de modo de asegurar en el futuro su estabilidad y dotar al sistema de educación superior de un adecuado marco de desarrollo que comprometa a la Nación entera”. Para cumplir su cometido, la Comisión debía consultar y escuchar la opinión de “los diversos sectores y estamentos que participan de las tareas de la educación superior”. Finalmente se le fija un plazo de diez meses para presentar los respectivos informes al Presidente de la República.

Los miembros de la Comisión, en número de 22, fueron designados por el Presidente de la República. Todos ellos, con excepción de un miembro nombrado en vinculación al mundo estudiantil y del secretario técnico de la Comisión, cargo que se encomendó al Director de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, fueron elegidos en su calidad de académicos. De éstos, la mayoría se desempeñaba en alguna de las ocho universidades más antiguas del país. Tres pertenecían a centros académicos independientes de ciencias sociales; uno se hallaba vinculado al mundo empresarial y otro se desempeñaba como funcionario en un organismo internacional. Del total de los miembros académicos, diez eran investigadores activos o docentes en las áreas de ciencias sociales y educación, cuatro eran científicos naturales, y 6 se desempeñaban como académicos vinculados a alguna profesión (abogacía, ingeniería y agronomía). Políticamente, la mayoría de los miembros (pero no todos) podían considerarse partidarios del nuevo Gobierno. Ideológicamente la composición de la Comisión es más difícil de desentrañar. Entre sus integrantes había estatistas y privatistas, regulacionistas y libre-mercadistas, tradicionalistas y modernizantes. Además, tales líneas divisorias solían entrecruzarse con las afiliaciones disciplinarias, profesionales o institucionales, contribuyendo a que las separaciones se dieran eventualmente más en torno a temas o asuntos que en función de posiciones predeterminadas por la doctrina o ideología, con la consiguiente formación de cambiantes agrupaciones de opinión dentro de la Comisión.

5.1.2. Resultados y consensos

En noviembre de 1990 la Comisión entregó al Gobierno e hizo pública su *Propuesta de un Proyecto de Ley General de Educación Superior*. Posteriormente, en enero de 1991, la Comisión presentó al Gobierno y publicó el documento que contiene *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa* (Comisión de Estudio, 1991). Ambas propuestas contaron con amplio consenso entre los miembros de la Comisión. Sólo en algunas materias se registraron opiniones o sugerencias alternativas.³ En el caso de la propuesta para una nueva ley de educación superior se dice que ella “no refleja una opción político-ideológica excluyente”. Los miembros de la Comisión declaran que “buscaron y lograron amplios consensos, de modo de reducir la diversidad de opiniones y posiciones a un texto aceptado por todos, con las excepciones que se consignan”. En el caso del segundo documento --que contiene una Propuesta de Política-- se afirma que la Comisión “ha buscado definir con el acuerdo de todos sus miembros dicha política y las recomendaciones que podrían facilitar su obtención. Espera así contribuir al debate sobre estas materias”,

agrega el texto, “y a la adopción de una política que, para ser eficaz, necesita aplicarse establemente en el tiempo y, por tanto, gozar de un amplio respaldo nacional”.

La búsqueda de acuerdos no se limitó únicamente a la esfera interna de la Comisión sin embargo. Conforme a lo indicado más arriba, se le encomendó consultar y escuchar opiniones de los diversos sectores y estamentos que participan de las tareas de la educación superior. Con este propósito la Comisión procedió a realizar una consulta escrita a un número seleccionado de autoridades institucionales, académicos, investigadores y personalidades del mundo empresarial; sostuvo más de sesenta reuniones de trabajo en diversos establecimientos de educación superior a lo largo del país, en que participaron más de 1.500 autoridades institucionales y académicos; se reunió en dos oportunidades con los Presidentes de las Federaciones de Estudiantes y escuchó a representantes de 15 asociaciones profesionales.⁴ Según señaló el Presidente del organismo al presentar el documento final al Gobierno, dichas instancias de consulta y discusión habían servido para extender el círculo de formulación de las proposiciones más allá de los límites de la Comisión, generándose así una verdadera red de conversaciones sobre los principales temas involucrados.

A su turno, la insistencia del Gobierno en reclamar propuestas de consenso respondía a una serie de consideraciones de orden político y se obtuvo mediante el empleo de ciertos recursos metodológicos (esto es, de métodos de trabajo) que interesa analizar con mayor detalle.

Consideraciones de orden político

En el origen de cualquiera decisión que procura cambiar una política o reformar una legislación existe siempre un relativo malestar con éstas. Pero para definir a partir de él un curso de acción se requiere primero expresar ese malestar mediante un diagnóstico compartido, única forma de que los objetivos buscados sean percibidos por los diversos actores como conducentes a superar ese estado de cosas. En el caso analizado, una formulación de consenso parecía posible justamente porque en el nuevo clima político del país existía un clima predominante de malestar con la situación de la educación superior, especialmente con la rápida proliferación de instituciones privadas, la falta de transparencia del mercado de la enseñanza superior y con la estructura de gobierno de las universidades estales heredada del período de su intervención (4.2.2.). La Comisión buscó expresar este malestar en un lenguaje técnico y político común, evitando elementos interpretativos respecto del pasado que inevitablemente se hallaban expuestos a controversia.

Una formulación de consenso por parte de la Comisión era imprescindible, en cualquier caso, para allanar el camino hacia una decisión de cambio legislativo en el Congreso Nacional. En efecto, para poder modificar la Ley Orgánica Constitucional de Educación, número 18.962 de 1990, aprobada por el Gobierno Militar a pocos días de su término, debía reunirse el voto favorable de una mayoría calificada en el Parlamento, mayoría que no reunían por sí solos los partidos de Gobierno. En otras palabras, el cambio de la legislación sólo podía lograrse mediante un acuerdo político entre los partidos del Gobierno y la Oposición. Por tanto, la Comisión podía facilitar este acuerdo si lograba una formulación de consenso y de carácter suprapartidista, hecho que actuó como un estímulo para la convergencia de opiniones y como un desincentivo para las discrepancias. En el mismo sentido operaba el conocimiento

de que las reformas de alcance sistémico (o sea, que abarcan al sistema de educación superior en su conjunto) sólo tienen éxito si el programa de cambios puede ser aplicado establemente durante el tiempo necesario para su materialización y si durante ese lapso logra mantener el apoyo necesario para vencer las resistencias a que da lugar su aplicación (Cerych y Sabatier, 1986: caps. 2 y 10). En un sistema democrático ambas condiciones pueden reunirse más fácilmente si la formulación y adopción previas de la respectiva propuesta de cambio han contado con una base relativamente amplia de consenso. Esta base no asegura el éxito de la política pero puede ser un elemento clave para su posterior implementación.

Recursos metodológicos

Para ayudar a la formación de ese consenso, el Gobierno empleó además algunos recursos de método; es decir, de división y organización del trabajo encaminado a producir las propuestas.

Primero que todo encargó la formulación de la política a un grupo independiente del Gobierno y sin ataduras corporativas, en el sentido que ninguno de sus miembros ejercía la máxima autoridad en las instituciones a las que pertenecían. Al adoptar esta decisión el Gobierno limitaba sus propias facultades de formulación a cambio de facilitar el consenso necesario para la ulterior adopción e implementación de las reformas. Al mismo tiempo, el Gobierno sorteaba así las presiones corporativas --de las instituciones y las oligarquías académicas-- durante la fase de gestación y proposición de la política, desplazando su intervención hacia las siguientes fases de adopción e implementación. Adicionalmente, a través de la composición e independencia de la Comisión Presidencial, el Gobierno buscó dotar de legitimidad técnica al proceso. Del mismo modo, al encomendarle consultar a los actores interesados, especialmente los actores internos del sistema, buscó vincular el proceso de formulación con las instituciones y los grupos de interés pero filtrando su capacidad de presión corporativa a través del tamiz técnico y la independencia otorgada a la Comisión. Luego, en vez de absorber directamente las presiones, el Gobierno las encausaba a través de una instancia intermedia, menos vulnerable a las reivindicaciones corporativas. Enseguida, el Gobierno fijó los parámetros doctrinarios y políticos para el trabajo de la Comisión. En efecto, el Decreto que la constituyó enuncia una serie de valores inspirados “en la mejor tradición universitaria y en la propia cultura académica del país”, tales como “la libertad de enseñanza, la autonomía y responsabilidad social de las instituciones, su diversidad, la búsqueda de la mayor excelencia académica y el compromiso con la equidad, la naturaleza necesariamente libre y plural de la vida intelectual”, que podían servir como base para un consenso. Es decir, enunció un núcleo doctrinal mínimo que explícitamente busca situarse en continuidad con la tradición académica y cultural de una sociedad democrática, reafirmando de paso valores compartidos por la comunidad académica, como libertad académica, autonomía institucional, excelencia, equidad y responsabilidad social que habían sido conculcados o estado ausentes durante el Gobierno Militar. Con esto buscaba sortear uno de los mayores obstáculos para cualquiera política de cambio democrático, cual es que ella aparezca sustentada en valores distintos u opuestos a aquellos compartidos por quienes al final deben implementar esa política, al mismo tiempo que trazaba una línea valórica de diferenciación con el período anterior, estudiado en la Parte segunda este volumen.

La otra señal transmitida a la Comisión al momento de iniciar sus deliberaciones, consistió en la presentación, por parte del Ministro de Educación, de las ideas y preocupaciones del Gobierno

en este ámbito de materias.⁵ El contenido doctrinal de esta señal fue consistente con los considerandos del Decreto que constituyó a la Comisión. Dijo el Ministro en esa oportunidad:

Esperamos que vuestra Comisión pueda sugerir las necesarias reformas que convendría introducir a la legislación, y queremos en estas materias --como en otras de igual trascendencia-- animar un amplio consenso nacional. Dichas reformas habrán de inspirarse por eso mismo en los valores permanentes de la vida académica chilena que, además, constituyen hoy día la base de cualquier progreso en el ámbito de la educación superior: la libertad de enseñanza, la autonomía y la diversidad institucional es que son su corolario, y una efectiva regulación del sistema en su conjunto, de modo que pueda desarrollarse armónicamente en función de las exigencias de la sociedad y del continuo progreso del conocimiento y sus aplicaciones.⁶

Por último, el Gobierno encomendó a la Comisión actuar dentro de un plazo acotado y relativamente breve para la magnitud de la tarea encargada. Este aspecto, que a primera vista pudiera parecer como puramente procesal, es clave para entender cómo en el caso analizado pudo arribarse a la formulación de una política y una reforma legislativa de consenso. En efecto, la Comisión no recibió un mandato vago. Debía abocarse a dos tareas precisas: elaborar la propuesta para una política de desarrollo de la educación superior chilena y proponer un nuevo marco normativo dentro del cual ella debía desenvolverse. Debía cumplir estos cometidos en plazos fijos: seis meses para presentar las modificaciones que estimase necesario introducir a la legislación vigente y diez meses para presentar su proposición de una política para el desarrollo de la educación superior. Además el Gobierno hizo presente a través del Ministro de Educación cuáles eran las principales preocupaciones de la autoridad. En concreto, el Ministro llamó a la Comisión estudiar propuestas en temas tales como los componentes institucionales del sistema y las relaciones que debían establecerse entre sus varios niveles y sectores; las modalidades para el reconocimiento oficial y para la acreditación de nuevos establecimientos privados; la conducción, coordinación y regulación del sistema; el financiamiento de la educación superior y los dispositivos de apoyo a los estudiantes de escasos recursos. En suma, varios aspectos claves de la estructura, el marco institucional, las reglas del juego y las regulaciones del mercado de la educación superior debían ser revisados y sujetos a nuevas políticas.

Los parámetros descritos muestran que tanto el Gobierno como la propia Comisión abordaron sus tareas con criterio pragmático. En vez de iniciar sus deliberaciones con una fase de cuestiones previas y estudio de antecedentes, como suele ocurrir con este tipo de organismos, la Comisión dio por sentado que entre sus miembros existía relativo acuerdo respecto a cuáles eran los problemas que debían abordarse. Asimismo, dio por conocido el cúmulo de estudios, informes e interpretaciones entonces existentes sobre el desarrollo reciente de la educación superior chilena y asumió que frente a esa evolución existían diversas posturas, cuya confrontación no correspondía llevar a cabo en una instancia creada para producir un consenso en estas materias.

Portanto, los problemas fueron abordados en vena exclusivamente propositiva, discutiéndose sucesivos borradores que buscaban crear un lenguaje común para la formulación de las políticas y recomendaciones. Con este fin, la presidencia de la Comisión presentaba en cada sesión un borrador de discusión y posibles puntos de acuerdo, así como un acta de

los puntos debatidos y acordados durante la sesión anterior. Las ideas que iban surgiendo del trabajo de los comisionados eran discutidas durante las visitas de consulta con las autoridades y miembros académicos de las instituciones. A su vez, las sugerencias nacidas de esos contactos eran transmitidas a la Comisión mediante informes de las reuniones sostenidas o eran incorporadas directamente a los borradores de trabajo. Los puntos que lograban pleno acuerdo --esto es, frente a los cuales ninguno de los miembros expresaba un veto intenso-- quedaban incorporados como tales en las redacciones sucesivas de los respectivos documentos mientras se mantenían en discusión aquellos otros que no contaban con el respaldo de todos. Los puntos en discusión no eran votados, salvo ocasionalmente y entonces sólo para identificar la alternativa preferida. Más bien, cada punto controvertido era debatido hasta determinar cuáles aspectos podían alcanzar consenso y cuáles debían permanecer en la agenda de discusión. Sólo al término del proceso, al momento de redactarse los informes finales que debían entregarse al Gobierno, los miembros que aún mantenían opiniones alternativas las registraron por escrito. Este método de trabajo permitió arribar a documentos de amplio consenso, los cuales expresan la opinión y propuestas de la Comisión como tal sin perjuicio de consignar las discrepancias individuales de sus miembros frente a aspectos específicos de los temas tratados y de las recomendaciones presentadas.

5.1.3. Propuesta de un modelo mixto

Las propuestas formuladas por la Comisión favorecen un esquema de coordinación con intervención simultánea y combinada de la profesión académica, la política y el mercado (1.2.5.). En tal sentido puede interpretarse que la Comisión --aunque no lo dice explícitamente-- proponía modificar de dos maneras la evolución experimentada hasta ese momento por dicho esquema. Por un lado se descartaba el cambio brusco de un modelo a otro polarmente distinto, como había ocurrido con la ruptura introducida al comienzo del Gobierno Militar en 1973 (ver Capítulo 4.1.) y luego, otra vez, en 1980 (ver Capítulo 4.2.). En vez de favorecerse el desplazamiento del modelo coordinado por el mercado y su sustitución por un modelo coordinado por la política o administrativamente se buscaba, por el contrario, establecer una modalidad mixta de coordinación con mayor equilibrio entre los distintos componentes principales: gobierno, instituciones y mercados. Por otro lado se descartaba tanto una vuelta atrás del sistema hacia el período anterior a la instauración del Gobierno Militar como también un mero continuismo con respecto a las políticas implementadas por éste. En efecto, no se proponía recrear un modelo de coordinación donde el centro de gravedad radicase en los intereses corporativos y las oligarquías académicas como había imperado en Chile hasta el período de la Reforma de 1967 (3.1.1. y 3.2.2.), ni se deseaba tampoco mantener ese centro de gravedad en el mercado, donde lo había puesto el Gobierno Militar a partir de 1981 (cfr. 4.2.).

En cambio, la Comisión propuso un modelo mixto donde interactúan --con roles diferenciados-- los actores y las fuerzas representadas en el triángulo de Clark (cfr. Sección 1.2.5. y Brunner, 1993a).

La profesión académica es reconocida como actor clave en el nivel de las instituciones y sus unidades internas (facultades, escuelas, institutos, departamentos, carreras, etc.). Se aspira a que ella ejerza el autogobierno de las instituciones. Se reconoce la autonomía de la profesión y de sus actividades y, por tanto, de las propias instituciones. Se afirma que la profesión debe

evaluar los aspectos técnicos comprendidos dentro de la esfera de sus actividades y la calidad intrínseca de sus productos. De allí que se propongan diversos mecanismos de evaluación académica por pares. Pero también las instituciones necesitan ser evaluadas en cuanto a su eficacia, de acuerdo a sus metas autónomamente definidas. En la evaluación institucional propuesta deben participar los pares académicos pero intervenir, además, los mecanismos anónimos del mercado y los agentes y agencias encargados de las políticas públicas. En los documentos presentados por la Comisión se reconoce finalmente que los académicos son los principales actores de las innovaciones endógenas; aquellas --como vimos-- ligadas a la generación y transmisión del conocimiento. De ellos depende en gran medida la calidad de las instituciones. Esta última no surge sólo ni principalmente de la coordinación competitiva provista por los mercados, ni tampoco puede producirse a través del *fine tuning* institucional provisto por medios políticos y administrativos.

Del mercado --es decir, de los mercados pertinentes para la educación terciaria (ver Sección 2.1.2.)-- se espera que coordine las principales interacciones entre los establecimientos y con el medio externo, así como las dinámicas de cambio que surgen de estos intercambios. El mercado de productores mantendría su base diferenciada en niveles y sectores y las instituciones continuarían determinando autónomamente, dentro del marco de la ley, cuándo, cuáles y cuántos certificados educacionales, carreras y vacantes ofrecer. Las barreras de entrada al mercado de oferta se elevarían, pero se reconoce que cualquier individuo o grupo de individuos puede crear una institución de enseñanza superior si cumple con los requisitos fijados por la ley. Igualmente el mercado de demanda estudiantil seguiría operando sin restricciones y se impulsaría su expansión. Por su lado, se sugiere que los mercados de usuarios --contratantes de proyectos y servicios, oferentes de ocupaciones para graduados y otros-- debían incrementar su presencia en la coordinación del sistema, debido a la necesidad en que se encontraban las instituciones de obtener recursos por la vía de contratos y donaciones y de colocar a sus egresados en un mercado laboral crecientemente más competitivo. Por fin, la existencia de un sistema compuesto por numerosas instituciones hacía prever que se incrementaría también la importancia del mercado de prestigios o reputaciones institucionales, incluso tratándose de un mercado segmentado donde los establecimientos compiten directamente sólo con un número limitado de instituciones y no con todos los demás (Brunner, 1994: Presentación; Brunner et al., 2005).

En suma, en los informes de la Comisión los mercados son considerados un componente vital para mantener y profundizar la apertura de las instituciones hacia su entorno y para incentivar formas innovativas de adaptación. El grado de competencia que de allí pudiera resultar --competencia por profesores y alumnos, de proyectos, de reputaciones, por recursos, etc.-- es evaluado como un positivo aliciente para el cambio institucional y el desarrollo del sistema. Sin embargo, la coordinación de éste no se radica únicamente en la competencia ni se espere del mercado la provisión automática de la calidad, la eficiencia y la equidad de la enseñanza superior. Más bien, estos aspectos debían ser objeto de una nueva generación de políticas.

Efectivamente, en las propuestas de la Comisión los medios de la política juegan un rol decisivo. De hecho, se reserva a la esfera de la política pública dos aspectos esenciales para el funcionamiento del sistema: sus relaciones con el estado y el funcionamiento de los mercados por un lado y, por el otro, el fomento de actividades y programas conducentes a objetivos que son considerados prioritarios para la sociedad y la economía.

En cuanto a las relaciones del sistema con el estado y el funcionamiento de los mercados se proponen dos reformas básicamente. Por un lado, desplazar el eje de dichas relaciones desde el control burocrático-político pero sin caer en el *laissez faire* benevolente, donde el estado financia a las instituciones sin atender a la eficiencia del gasto ni a la eficacia del sistema. Para esto se propone articular la relación del estado con el sistema en torno al eje información-evaluación-acreditación-incentivos. Es decir, debe existir información suficiente para orientar a los actores y usuarios en los mercados pertinentes; evaluación y acreditación de proyectos, de instituciones y desempeños, e incentivos --materiales y simbólicos-- vinculados a los resultados de generados por la aplicación de dichos esquemas de evaluación. La Comisión sugiere que las nuevas regulaciones se establezcan a través de un órgano público independiente del Gobierno y las instituciones, compuesto en una parte por miembros académicos y, en la otra, por miembros elegidos por los poderes públicos de representación electoral. Propone, además, que los juicios técnico-evaluativos sean realizados siempre por pares de la comunidad académica y científica para así proteger la autonomía de la profesión.

Por otro lado, se favorece el uso de las políticas públicas para promover el desarrollo de determinadas actividades o programas conducentes a objetivos que interesan al Gobierno. A tal efecto los documentos de la Comisión recomiendan vincular el empleo de los instrumentos de apoyo y fomento al esquema de información-evaluación-incentivos. Los medios principales con que contaría el Gobierno para impulsar este tipo de políticas encaminadas a la realización de objetivos prioritarios (de equidad, de calidad, de pertinencia de la investigación, entre otros) son los del tesoro público. En efecto, se propone que para la asignación de subsidios fiscales el Gobierno pueda suscribir convenios de desempeño, licitar recursos, emplear fórmulas, convocar a concursos de proyectos a través de agencias especializadas, incentivar donaciones del sector privado, crear fondos para fines especiales, etc. En suma, se recomienda usar instrumentos descentralizados de financiamiento orientados a los resultados, al mismo tiempo que se enfatiza la necesidad de ampliar los esquemas de apoyo a los estudiantes (ver Secciones 1.3.2. y 1.3.3.).

5.1.4. Conclusión: ¿consenso o transacción?

Cabe preguntarse si acaso la Comisión arribó a unas propuestas que para dar satisfacción a todos debieron formularse de manera vaga, ecléctica o incluso admitiendo objetivos contradictorios. A este respecto conviene tener presente, como señala un estudio sobre varias reformas introducidas en algunos sistemas de educación superior europeos durante los años 1960 y 1970, que

[...] la vaguedad de los objetivos es frecuentemente el precio que debe pagarse para alcanzar consenso durante la fase de formulación. [...] La ambigüedad aparece entonces como un resultado deliberado, ya sea porque definiciones más precisas habrían impedido el acuerdo de todas las partes interesadas o bien porque el legislador prefirió entregar la determinación detallada de objetivos a diversos tipos de comités de planificación y coordinación que debían establecerse como primera etapa de la implementación (Cerych y Sabatier, 1986:243).

También en el caso aquí analizado las reformas propuestas debían encontrar un balance entre autonomía y regulación; entre competencia en los mercados y coordinación por políticas; entre prerrogativas de autocontrol de la profesión académica y evaluación de los desempeños institucionales; entre el financiamiento de los establecimientos y el de los estudiantes; entre selectividad y equidad, y así por delante. En efecto, a nivel del sistema en su conjunto es imposible sortear estos balances, incluso si no se pretende alcanzar formulaciones de consenso. Ellos forman parte de la naturaleza de los modernos sistemas de educación superior una vez que estos alcanzan el carácter de una empresa masiva y diferenciada, especialmente donde la provisión se realiza por instituciones que compiten en el mercado. Por lo mismo, crear estos balances no implica necesariamente establecer objetivos confusos o medios ambiguos para alcanzarlos.

En las propuestas de la Comisión el consenso de fondo se articula en torno a un diseño de coordinación del sistema que fija espacios y cometidos específicos a la profesión académica y las instituciones, a los mercados y a la política. Las demás recomendaciones --tales como fortalecer la autonomía profesional, regular la acción de los mercados, ligar el uso de los instrumentos de política a un nuevo esquema de relaciones entre el estado y el sistema-- todo eso se sigue de manera más o menos lógica de la adopción de aquel diseño de base. A su turno, sobre la base de argumentos técnicos encaminados a obtener estos balances, personas de diversas persuasiones ideológicas --como era el caso de los miembros de la Comisión-- podían concordar en torno a un diseño que permitía acoger y proteger los principales intereses y valores en juego.

En efecto, la preeminencia otorgada a la profesión y a la autonomía de las instituciones forma parte del núcleo de la propia cultura e ideología de los académicos. Al reconocerse una función esencial a los mercados en la adaptación del sistema y sus unidades al entorno-sociedad, se mantiene un rasgo estructural de las reformas introducidas en 1980 y se acepta la idea, hoy ampliamente difundida, de que los sistemas de educación superior necesitan desburocratizarse, flexibilizarse y reconocer un papel importante a la competencia entre proyectos institucionales diversos y por profesores, alumnos, recursos y prestigios (OECD, 2008: Vol.1). Por último, al redefinirse la relación entre el sistema y el estado en torno al eje información-evaluación-acreditación-incentivos se genera un punto de convergencia entre libremercadistas y regulacionistas.

Efectivamente, la noción de un 'estado evaluativo' (Neave, 1989, 1998) y de un sistema autorregulado y autogobernado que interactúa con los mercados, creando espacios para una intervención a distancia de las políticas gubernamentales (6.1.2.), parece acomodarse a un tipo de pensamiento que puede calificarse a la vez como postestatista y postneoliberal, por decirlo de alguna forma. Dicho en otros términos, de esta combinación surge la posibilidad de un nuevo contrato entre el estado, la sociedad y el sistema de enseñanza superior a través del cual las instituciones y la profesión académica ven fortalecidas su autonomía, el gobierno adquiere los medios necesarios para guiar el mercado y éste es regulado en función de objetivos de bienestar social (Brunner, 1994: Presentación; Brunner et al., 2005). A su turno, este diseño se sustenta en una nueva ética (evaluativa) y concepción (emprendedora-adaptativa) de la educación superior en torno de las cuales pueden confluir vertientes ideológicas diversas sin que ninguna necesite renunciar a sus postulados doctrinales básicos o se vea forzada a entrar en el terreno de la ambigüedad o la banalización de las políticas públicas.

5.2. Políticas de educación superior a partir de 1990

5.2.1. Regulaciones iniciales

Junto con establecer un nuevo diseño básico para la coordinación del sistema de educación superior, la Comisión del año 1990 propuso impulsar una política ordenada en torno de los siguientes objetivos: consolidar la base institucional de la educación superior; impulsar un desarrollo cualitativo de la matrícula; asegurar la calidad y equidad del sistema; fomentar la investigación científica y la creación cultural; incrementar y diversificar el financiamiento y perfeccionar el marco legislativo de la educación superior (Comisión de Estudio, 1991). Por su parte, al momento de recibir el informe final de la Comisión, el Ministro de Educación subrayó una vez más la necesidad de un consenso nacional en torno a las políticas enunciadas para el sector. “La necesidad de un entendimiento nacional”, señaló en esa ocasión, “es consecuencia de que percibimos las políticas en el campo educacional como políticas que necesitan tener continuidad y estabilidad”⁷.

La continuidad se manifiesta en la mantención de las condiciones básicas de acción de un régimen de competencia: libertad para establecer instituciones de educación superior, autonomía de estas, autorregulación en la provisión del servicio, financiamiento de la docencia a cargo de los alumnos.⁸ Al mismo tiempo, las propuestas de la Comisión de 1990 subrayaban la necesidad de mejorar las regulaciones del sistema, particularmente en cuanto a la autorización y supervisión de nuevas instituciones privadas; el aseguramiento de la calidad y equidad de la oferta y el mejoramiento de la información disponible en beneficio de los usuarios. En cuanto a este último aspecto, el hecho más importante durante esta primera fase post-Gobierno Militar fue la puesta en funcionamiento del Consejo Superior de Educación, organismo creado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza del año 1990. Fue establecido como un organismo público, de carácter autónomo, presidido por el Ministro de Educación e integrado por 8 académicos designados respectivamente uno por las universidades estatales, uno por las universidades privadas plenamente autónomas, uno por los institutos profesionales plenamente autónomos, dos por las academias del Instituto de Chile, uno designado conjuntamente por los Consejos Superiores de Ciencia y de Desarrollo Tecnológico, uno designado por los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros de Chile y uno designado por la Corte Suprema de Justicia. En el ámbito de la educación superior su función principal radica en la supervisión y el licenciamiento de las nuevas instituciones privadas. Al momento de constituirse este Consejo, y hasta marzo de 1992, las universidades e institutos profesionales privados podían optar entre sujetarse a un proceso de examinación de sus programas, alumnos y graduados administrado por las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas⁹ o bien someterse al procedimiento de licenciamiento del Consejo Superior de Educación. Posteriormente, la autorización para crear nuevas universidades e institutos privados, y su supervisión, quedan entregados exclusivamente al Consejo Superior de Educación. Tanto la examinación como el licenciamiento tienen una duración definida por la ley. Cumplido este período, la institución obtiene el reconocimiento de su plena autonomía o debe cerrarse. Declarada su autonomía, está en condiciones de determinar sus propios programas académicos, de gobernarse a sí misma sin controles externos y de gestionar sus asuntos y recursos libremente (Bernasconi y Rojas, 2004:43-50).

5.2.2. Continuidad de las políticas enunciadas en 1990

Las políticas implementadas por los sucesivos Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se mantienen hasta el presente dentro del marco formulado por la Comisión, como se manifiesta en múltiples declaraciones de las autoridades gubernamentales a lo largo de los últimos 18 años. Así, por ejemplo, ya en pleno segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1994-2000), la autoridad del Ministerio de Educación directamente encargada de la enseñanza superior señala:

Por las propias características y dinámica de la educación superior se requiere, fundamentalmente, de la creatividad de las propias instituciones --administradores, académicos y estudiantes-- para llevar a cabo estrategias de cambio, elevar la calidad de su docencia, asumir las tareas de creación del conocimiento e incrementar la eficiencia y capacidad de respuesta de las instituciones a los requerimientos sociales. Son los académicos y los estudiantes los principales protagonistas de la transformación universitaria y de la educación superior.

[...]

Las políticas y programas que se han diseñado se alejan de un dirigismo centralizador que no se condice con las características de la educación superior, pero también se alejan de la prescindencia absoluta del estado que deja sujeto el desarrollo del sistema exclusivamente a su propia dinámica interna o al mercado; máxime si hay importantes recursos envueltos y una fe pública que garantizar, particularmente en lo que respecta a títulos y grados (Allard, 2000: 4 y 6).

De esta manera se ratifican los principios propios de un modelo mixto de coordinación basado en la participación de la profesión académica, los mercados y el estado. Igual como las políticas mantienen un alto grado de coherencia con este esquema así también las preocupaciones de la autoridad revelan un motivo constante. Según manifiesta el Ministro de Educación el año 1997, el principal problema que debía enfrentar la política pública era la deficiente regulación del sistema:

[...] el sistema ha crecido en un marco de desregulación que va a terminar afectando la calidad de la oferta educacional y, por tanto, el papel que cumple la educación superior en el país. En consecuencia, al igual que en otros ámbitos del sector educacional, el rol del estado se orienta a propósitos centrales de mejorar la calidad y la equidad de la educación superior, y a entregar incentivos adecuados para encauzar la acción del sistema en consonancia con las necesidades sociales y nacionales (Arellano, 1997).¹⁰

En cuanto a las demás recomendaciones de política formuladas por la Comisión de 1990, ellas van progresivamente implementándose y aparecen reiteradas en los enunciados de las autoridades (Bernasconi y Rojas, 2004:193-199). Por ejemplo, al dar cuenta de las políticas en este sector para el período 1994-2000, el Director de la División de Educación Superior del Gobierno expresa:

En 1994 se propuso un programa de modernización y mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior que condujo a un incremento de aportes y a nuevos programas durante el sexenio y, en particular, a un nuevo marco de política para la educación superior definido en julio de 1997, basado en [los siguientes] ejes centrales:

- Promover la Calidad*
- Fomento de la Equidad*
- Aportar al Desarrollo de la Cultura*
- Vincular la Educación Superior con el Desarrollo Nacional*
- Fomentar la Investigación y la Tecnología*
- Promover la Regionalización*
- Promocionar la Internacionalización*
- Desarrollar un Sistema de Educación Superior complejo pero adecuado a las necesidades del país (Allard, 2000: 6-7).*

Efectivamente, los instrumentos de política --los programas y medidas-- adoptados a partir de 1990 son coherentes con la visión y orientaciones de un sistema de provisión mixta y competitiva, a la vez que su implementación ha ido operando de forma acumulativa a través de innovaciones incrementales.

Así, durante el período 1990 - 1994, esto es, durante el primer Gobierno tras la recuperación de la democracia, el énfasis se puso en los siguientes aspectos:

- Legitimación de la nueva matriz de funcionamiento del sistema, basada en principios de autorregulación y en mecanismos mixtos de coordinación con un rol preponderante de las fuerzas de mercado.
- Puesta en operaciones del Consejo Superior de Educación como organismo de supervisión y licenciamiento de las nuevas instituciones privadas universitarias y profesionales, llegándose en torno al bienio 1994-1995 al número más alto, durante toda la década, de instituciones bajo control de dicho organismo.
- Incremento del gasto fiscal destinado a la educación terciaria, dirigido particularmente a ampliar la cobertura del esquema de ayuda estudiantil mediante becas y créditos¹¹, apoyar el desarrollo de las universidades con aporte fiscal directo del estado mediante el financiamiento de su infraestructura y programas de mejoramiento¹² y a impulsar la producción de conocimiento tecnológico mediante la creación del Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), encargado de “fortalecer y aprovechar las capacidades de innovación científica y tecnológica de las universidades e instituciones de investigación y desarrollo nacionales, financiando proyectos de alta calidad, significación e impacto para mejorar la productividad y competitividad de los principales sectores de la economía y mejorar la calidad de vida de la población”.¹³

En cambio, no se logró durante este período introducir modificaciones de fondo a la Ley Orgánica de Enseñanza como había propuesto la Comisión del año 1990. No hubo, en el Congreso Nacional, la mayoría necesaria para hacer esos cambios (Bernasconi y Rojas, 2004:193-194). Sólo a fines del año 2006 se introduce una modificación de fondo, mediante la ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ley N° 20.129, de noviembre de 2006) tema que se retoma más adelante.

5.2.3. Profundización de las políticas

Durante el período siguiente (1994 - 2000), que corresponde al segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se amplía el radio de acción de las políticas públicas, al mismo tiempo que se mantienen los elementos centrales de diseño del sistema¹⁴:

- Se aumentan los recursos destinados a la educación superior y se extiende el alcance de las políticas de apoyo y fomento, creándose dos líneas adicionales de inversión del Fondo de Desarrollo Institucional. Una de apoyo a las universidades regionales para proyectos de infraestructura académica, docente y administrativa; la otra de apoyo a la formación de pregrado y el fortalecimiento de programas de postgrado en ciencia y tecnología.

- Se crea el Programa de Formación Inicial de Docentes para apoyar innovaciones en los programas de pedagogía, favoreciéndose inicialmente a 17 universidades, tanto estatales como privadas.

- Se establecen Convenios de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias, inicialmente con 29 proyectos trianuales vinculados a los planes estratégicos de 21 universidades y a las necesidades regionales y nacionales. Los proyectos se concentraron especialmente en las áreas de Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ingeniería, Tecnología y Desarrollo Regional; Humanidades y Estudios Internacionales y Desarrollo Transversal de la Calidad, incluyendo metodologías y ayudas tecnológicas para la docencia.

- Se pone en marcha un Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (MECESUP), financiado conjuntamente por el Gobierno de Chile y el Banco Mundial, con un monto de US\$ 241 millones para el período 1999 a 2003. Contempla las siguientes líneas de acción¹⁵:

- Fondo Competitivo: pregrado, postgrado y formación de técnicos superiores;
- Aseguramiento de calidad,
- Fortalecimiento institucional,
- Revisión del financiamiento universitario, y
- Sistema de información pública.

- Se incrementa el financiamiento destinado al esquema de apoyo estudiantil, mediante la creación de varios instrumentos adicionales:

- Fondos Solidarios de Crédito Universitario. A partir de 1995, con la Ley 19.287, se estableció el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS) de los alumnos y se modificó la forma de reintegro de las deudas estudiantiles, haciéndolas contingentes al ingreso (5% de los ingresos del deudor).

- Becas Juan Gómez Millas y Becas para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía. Ambas fueron creadas en 1998. Las primeras permiten al beneficiado elegir entre instituciones de educación superior autónomas, sean éstas públicas o privadas, incluyendo universidades e institutos profesionales.

-Becas para Estudiantes Hijos de Profesionales de la Educación.

-Crédito Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) para postgrado. Establecido en 1995, este crédito se otorga por bancos privados con subsidio y línea de crédito de la CORFO. Se orienta preferentemente a estudiantes que desean cursar estudios de magíster en Chile y el extranjero.

-Crédito CORFO para pregrado. Creado en 1997, este crédito se otorgado por bancos privados, con subsidio y línea de crédito de la CORFO. El Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Superior, determina las instituciones elegibles según su grado de consolidación institucional.

-Becas de Desempeño Laboral para Estudiantes de Educación Superior. Creadas en 1999 en el marco de los programas de emergencia y reactivación económica, benefician a alumnos de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica para la realización de sus prácticas laborales.

- Se amplían los mecanismos de control de la calidad, mediante la creación de dos instancias especializadas. Por un lado, la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado. Establecida en febrero de 1999, debe cumplir dos funciones: (i) llevar a cabo experimentalmente procedimientos voluntarios de acreditación de programas de pregrado pertenecientes a instituciones autónomas de nivel universitario y profesional y (ii) proponer un sistema permanente de aseguramiento de la calidad. Por el otro, la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Postgrado. Sobre la base del juicio de pares evalúa y acredita programas de doctorado y maestrías que se acogen voluntariamente al proceso evaluativo.

5.2.4. Revisión de políticas y mejoramientos incrementales

A partir del año 2000, con el tercer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se consagra el patrón de continuidad de las políticas con cambios incrementales. El eje de continuidad se halla reflejado en los siguientes enunciados del Ministro de Educación de la época, al dar cuenta de las políticas de educación superior el año 2002. Señala allí:

En 1994 se propuso un programa de modernización y mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior que condujo a un incremento de aportes y a nuevos programas [...].

Sobre esta base y considerando la importancia de este sector en la actual dinámica mundial, tanto para el desarrollo de las personas, como para el desarrollo de la sociedad, hoy es posible distinguir los siguientes cuatro ejes. Ellos son orientadores de la política de educación superior y de los cambios que ella requiere, y que se relacionan directamente con los grandes objetivos que han inspirado a la reforma del sistema educacional en su conjunto:

- 1. El mejoramiento de la calidad de la educación superior en todos sus niveles.*
- 2. La igualdad de oportunidades que se expresa tanto en la equidad en las condiciones de acceso, como también de retención en el sistema universitario.*
- 3. La regionalización o fomento del desarrollo regional.*
- 4. La internacionalización de la Educación Superior.¹⁶*

A su turno, el eje de revisión y cambios incrementales de las políticas se manifiesta con claridad en dos acciones emprendidas por el Gobierno durante el período 2000 – 2006.

Primero, el Gobierno propone renovar la visión sobre la educación superior a la luz de los desafíos que presentan la sociedad y el entorno de la globalización. Con este propósito convocó a las instituciones de enseñanza terciaria y a personeros representativos de la sociedad civil a un Foro de la Educación Superior que abordó tres grandes temas: los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento y el desarrollo productivo; el rol del estado en la educación superior, y la articulación del sistema con el propósito de facilitar la movilidad de los estudiantes y ofrecerles múltiples vías de entrada y salida en un proceso de formación continua a lo largo de la vida.

En cuanto al rol del estado, el Foro postuló un esquema de coordinación

[...] mediante el cual el estado reconoce la autonomía de las instituciones de educación superior, a la vez que reclama para sí la función de priorizar acciones y orientar al sistema y sus actores a través de instrumentos regulatorios diversos. Ello no supone una conducción centralizada y dirigista de la educación superior, sino que una coordinación de los actores del sistema de educación superior a través de un marco regulatorio que reconoce el rol subsidiario del estado. Queda por tanto superado el papel del estado como un mero dispensador pasivo de financiamiento para pasar a coordinar los intereses de la nación en la educación superior.¹⁷

Segundo, el Gobierno se compromete a ampliar y mejorar el esquema de ayudas estudiantiles, pieza fundamental en un sistema en el cual todos los alumnos asumen el costo de su formación de nivel terciario. En efecto, según señaló en la época la Ministra de Educación ante el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas en reunión de 29 de noviembre de 2001,¹⁸ la preocupación central de su cartera era ampliar y mejorar el esquema de ayudas estudiantiles. Su diagnóstico crítico respecto de éste apuntaba al hecho de que habiendo aumentado entre 1999 y el 2001 en un 30% real los fondos para crédito, en la práctica este incremento no había significado casi ningún avance. La razón, argumenta la autoridad pública, es que las decisiones de crédito las toman las universidades en forma autónoma, sin que el Ministerio tenga control alguno sobre estos procesos; en particular, sobre la fijación de los aranceles que cada institución determina libremente, encareciendo con ello anualmente el costo para el estado de los subsidios que otorga para préstamos estudiantiles. “De hecho”, señalaba la Ministra de Educación, “y a pesar de los aumentos de recursos, el número de beneficiarios permanece estancado en más o menos 130 mil jóvenes. El año 2001 los fondos aumentaron un 8% nominal y los aranceles lo hicieron en un 7,7%”.¹⁹

Por otro lado, la autoridad ministerial alega que el uso del crédito venía, asimismo, perdiendo racionalidad:

Se usan las becas del Ministerio para complementar los créditos, no para el objetivo para el que fueron establecidas, que es ayudar a los jóvenes que provienen de los estratos socioeconómicos más desfavorecidos y que tienen mayor temor a asumir un compromiso de crédito. Por su parte, la recuperación del crédito opera de manera muy distinta en cada universidad, ya sea porque hay situaciones diferentes entre los deudores o porque los procedimientos de recuperación no siempre son eficaces. Solo se está recuperando alrededor del 47% del total que se adeuda.

Tampoco estaba satisfecha la Ministra con el esquema empleado para asignar los fondos que el Gobierno destinaba a préstamos estudiantiles. Sostenía que por defectos del diseño de este esquema había universidades que terminaban sobre colocando créditos, otorgándolos a estudiantes que no calificaban de acuerdo al modelo mientras a otras instituciones les resultaba insuficiente el monto asignado con el consiguiente perjuicio para jóvenes que sí calificaban para recibir crédito.

Por último, señalaba la Ministra que tanto las universidades como el Gobierno y la sociedad en su conjunto habían fallado en transmitir a los alumnos que el crédito

[...] es una deuda tanto patrimonial como moral que no puede dejar de ser pagada para garantizar que otros jóvenes en el futuro reciban apoyo para financiar sus estudios. Hemos fallado todos en transmitir el profundo sentido solidario de este sistema y por eso funciona mal.

En respuesta a estas deficiencias el Gobierno se proponía “avanzar gradual pero resueltamente hacia un sistema nuevo”, partiendo por introducir las necesarias modificaciones al Fondo Solidario en los siguientes aspectos:

- Focalizar efectivamente los créditos con alto subsidio público en los estudiantes de los dos primeros quintiles;
- Cambiar el esquema de becas por uno que considere tres componentes:
 - premiar el mérito de estudiantes pobres,
 - incentivar el acceso a carreras de prioridad para el país,
 - otorgar asistencia complementaria al crédito.
- Establecer criterios compatibles entre la asignación de recursos, el crecimiento de la matrícula y el aumento de aranceles.
- Establecer un sistema eficiente de asignación y de recuperación del crédito con mayor participación del Ministerio.

Para los demás jóvenes con necesidades socioeconómicas, en particular estudiantes de clase media, el Gobierno se comprometía a impulsar un sistema de préstamos con tasas de interés más altas (esto es, con un menor subsidio), con pago contingente al ingreso y un plazo de devolución de largo aliento, el cual beneficiaría a los estudiantes inscritos en cualquiera de las instituciones debidamente acreditadas.

Las medidas anunciadas en 2001 se implementan luego a lo largo de los años hasta 2006, abarcando una revisión y perfeccionamiento del Fondo Solidario de Crédito Universitario; la creación de un Crédito Estudiantil con garantía del estado, establecido el año 2005 mediante la Ley 20.027, y la expansión de las becas de modo que un número de ellas cubra no sólo el costo del arancel si no, además, la mantención de los alumnos.²⁰ Adicionalmente, para contrarrestar la presión de costos a que se hallan sujetos los créditos estudiantiles subsidiados por el estado, el Gobierno estableció un lista de aranceles de referencia²¹, con

un tope por tipo de programas para diferentes categorías de universidades, forzando de esta forma a las instituciones a cubrir con sus propios recursos la diferencia que pudiera existir entre el monto del crédito subsidiado o garantizado por el estado y el valor del arancel cobrado por las instituciones (Consejo Superior de Educación, 2006a: 278-318).

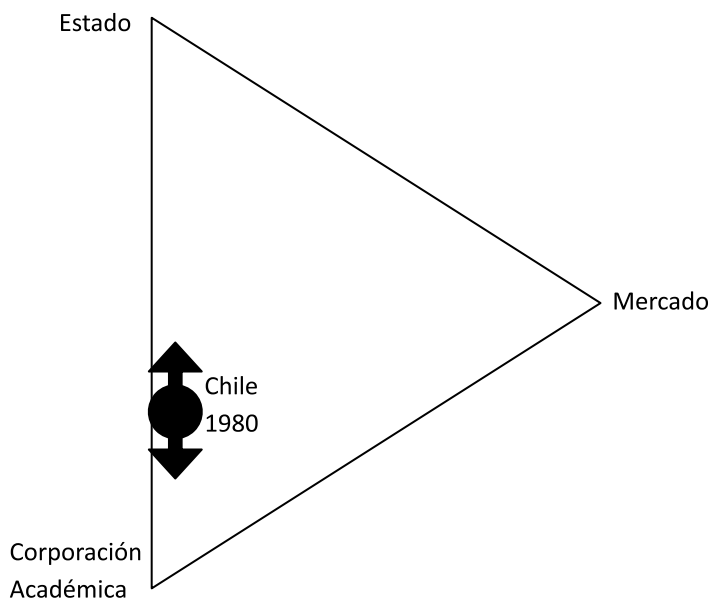
5.3. Cambios en las modalidades de coordinación del sistema

5.3.1. *El peso de las instituciones en dos contextos antagónicos*

Las políticas de educación superior pueden distinguirse según la manera como organizan y combinan las fuerzas o factores que determinan los modos de coordinación de los sistemas; es decir, la autoridad del estado, el mercado y las oligarquías académicas que aquí, para resaltar su carácter institucional, denominamos la corporación académica. Concebidos como tipos ideales, estos tres dispositivos de orden, coordinación e integración de los sistemas interactúan formando un espacio tridimensional, representado bajo la forma del triángulo de coordinación de Clark. Se recordará que en éste cada ángulo es ocupado por uno de estos factores o fuerzas integradores. A su turno la localización de los sistemas en un determinado lugar dentro del triángulo representa de manera gráfica la combinación de las tres fuerzas que operan en distintos grados --según las distancias de los respectivos ángulos-- en su coordinación (cfr. Figura 1.1.)

Haciendo usa de esa misma representación gráfica cabe plantear la siguiente hipótesis: que los cambios experimentados por la educación superior chilena durante las últimas décadas reflejan sucesivos cambios de las políticas gubernamentales, los que han producido desplazamientos del centro del gravedad del sistema dentro del triángulo de coordinación de Clark.

Hasta el año 1980, según tuvimos oportunidad de ver (3.1., 3.2.), predominó un arreglo institucional y de políticas que ubicaba al sistema chileno próximo al eje estado / corporación académica, en una posición similar a la ocupada, en la misma época, por el sistema italiano (Figura 3.1.)

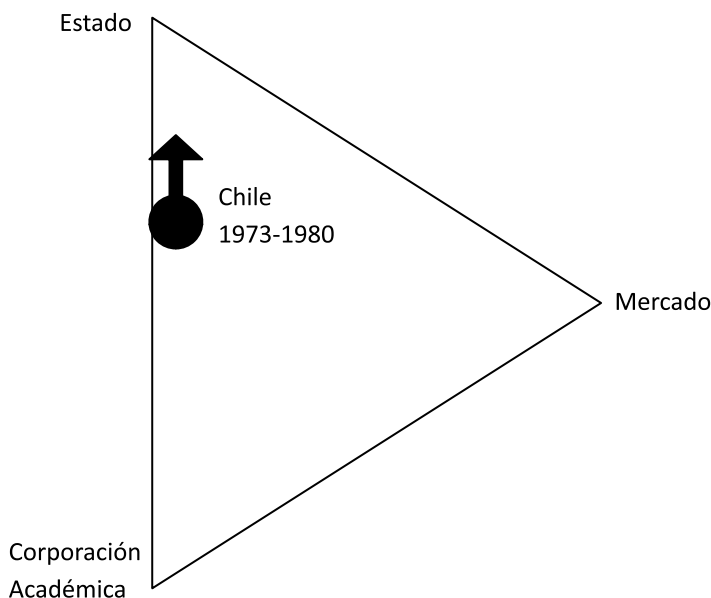
Figura 3.1.: Triángulo de Coordinación de Clark: Chile antes de 1980

Sin embargo, esta localización del sistema hasta el año 1980 necesita ser precisada en relación con la evolución política del país durante esta época. En efecto, la Figura 2.1. es válida únicamente hasta el año 1973, durante el período previo al quiebre del régimen democrático. Hasta ese momento el estado tenía un reducido papel en la coordinación del sistema, el mercado prácticamente no intervenía y la posición del sistema se hallaba determinada preferentemente por el peso de la corporación académica. Las instituciones --ocho en total-- gozaban de un alto grado de autonomía, con fuerte influencia de los académicos en la designación de las autoridades internas. El financiamiento para sus actividades era provisto casi íntegramente por el estado, mediante un aporte fiscal directo destinado a cada institución en relación a su tamaño, grado de complejidad y poder de negociación. La amplia autonomía concedida a las instituciones limitaba fuertemente la intervención coordinadora del estado; éste carecía de facultades de orientación, supervisión, evaluación o fomento; no intervenía en la aprobación de los programas de estudio o la definición de títulos y grados; ni tenía injerencia en la determinación del número de vacantes ofrecidas por las instituciones. Su rol se circunscribía en lo principal a proveer el financiamiento --que en su momento calificamos como benevolente-- para las instituciones.

Como resultado de la reforma universitaria iniciada el año 1967, combinado con el clima político de la época y el acceso de una coalición socialista al Gobierno el año 1970, se produce una fuerte expansión de la matrícula universitaria (incluyendo carreras de duración corta y media) y un formidable aumento del aporte fiscal destinado a las instituciones de enseñanza superior. Este llega a representar un 2.1% del PIB el año 1973, concentrando prácticamente un 40% del gasto público total en educación. No cabe mejor ilustración del poder que había alcanzado la corporación académica.

Posteriormente, entre 1973 y 1980, con el quiebre del régimen democrático y la intervención militar de las universidades (4.1.), se produce un primer desplazamiento de la posición del sistema chileno en el triángulo de Clark, moviéndose por decir así hacia arriba a lo largo del eje estatal / corporativo, hasta situarse en un lugar próximo a la mayor influencia y control del estado, como se muestra en la Figura 3.2.

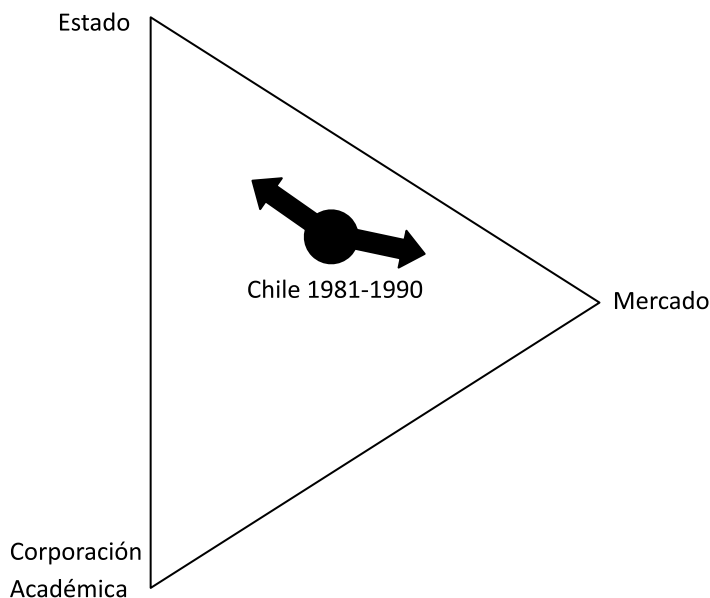
Figura 3.2.: Triángulo de Coordinación de Clark: Chile 1973-1980



Este desplazamiento refleja la fase represiva de la intervención militar de las universidades, las que son forzadas a abandonar su tradicional autonomía corporativa en la elección de sus autoridades y su independencia respecto de las autoridades políticas de turno. Paralelamente, el sistema mantiene su dependencia del financiamiento público, aunque aumenta gradualmente la gravitación de los ingresos generados por las propias instituciones. A su turno, la corporación académica mantiene su poder para decidir sobre los programas, el currículo, los títulos y grados y sobre las vacantes ofrecidas, con las naturales limitaciones que se siguen de la intervención gubernamental. En cambio, las agrupaciones de docentes e investigadores universitarios, las federaciones estudiantiles y las organizaciones políticas son prohibidas dentro de los claustros. Como resultado de las políticas contractivas del gasto público y de las políticas dirigidas al sector educacional, el aporte público a las universidades disminuye durante este período alcanzando su punto más bajo, medido en relación al PIB, el año 1980. Asimismo, la matrícula disminuye a partir del año 1975 alcanzando su punto inferior el año 1980.

5.3.2. Mercado en condiciones autoritarias

A partir de 1981, la política del Gobierno Militar introduce un drástico realineamiento del sistema dentro del triángulo de coordinación, desplazándose ahora progresivamente hacia el ángulo del mercado (Figura 3.3.).

Figura 3.3.: Triángulo de Coordinación de Clark: Chile 1981-1990

Efectivamente, se lleva a cabo una reforma de alcance sistémico destinada en lo fundamental, según se vio (4.2.), a abrir el sistema de provisión de enseñanza superior al mercado el cual al comienzo opera con bajas barreras de entrada; estimular la aparición de proveedores privados en el mercado de la enseñanza de pregrado; diversificar la oferta a través de una diferenciación de las carreras según su naturaleza, duración y los títulos y grados académicos que otorgan y a traspasar el costo de los estudios a los estudiantes y sus familias. En suma, se modifica drásticamente la posición del sistema adoptándose la competencia como principio de coordinación entre las instituciones, al mismo tiempo que se mantiene el control gubernamental sobre los aspectos políticos de las instituciones y el de la corporación profesional sobre los aspectos de decisión académica.

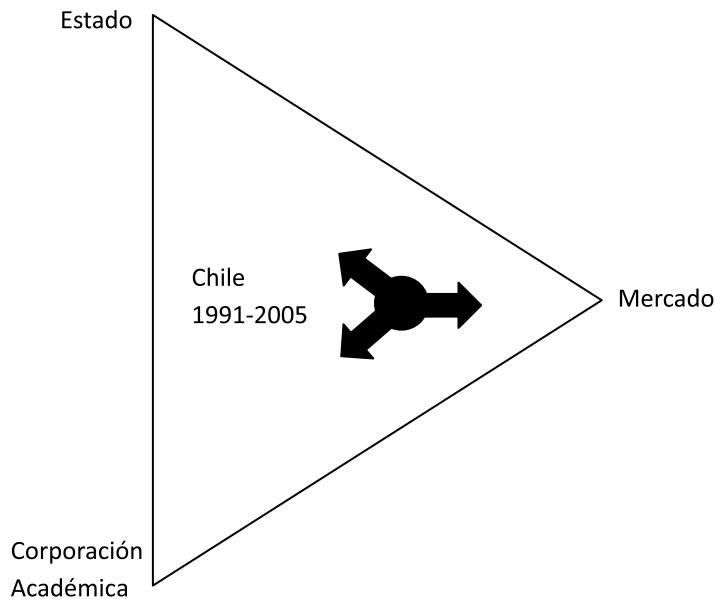
Como resultado de esta política proliferan las instituciones de educación terciaria. De las 8 instituciones existentes en 1980 se llega a un número total de 302 el año 1990, incluyendo universidades de diverso tipo, institutos profesionales y centros de formación técnica. Asimismo, durante este período la matrícula vuelve a expandirse, pasando de menos de 120 mil el año 1980 a más de 240 mil diez años después. En cambio, el subsidio público disminuye drásticamente, pasando de un 1.1% del PIB a 0.5% del PIB en 1990. A partir del año 1981, el aporte fiscal directo (AFD) queda reservado únicamente para las ocho universidades tradicionales y aquellas derivadas de su reorganización. Paralelamente, el Gobierno comienza a utilizar cuatro dispositivos --complementarios al aporte fiscal directo-- para financiar la educación superior: un aporte fiscal indirecto (AFI) abierto a todas las instituciones, cuyo criterio de distribución es el número de los mejores alumnos medidos por la prueba de selección para el ingreso a las universidades²² que cada institución inscribe anualmente en su matrícula; un esquema de crédito estudiantil para los alumnos de menores recursos; un fondo concursable para el financiamiento de proyectos de investigación evaluados por pares

y un fondo de desarrollo institucional para las universidades con aporte fiscal, que operó el año 1988, pero que más adelante sería reinstalado durante la década de los noventa.

5.3.3. Mercado en condiciones democráticas

Por último, con la recuperación de la democracia el año 1990, las políticas gubernamentales --sin alterar el esquema básico de coordinación del sistema-- buscan moverlo hacia una posición donde puedan actuar de una manera combinada, y en una suerte de equilibrio dinámico, las fuerzas de la política, la corporación académica y el mercado, sin perjuicio de otorgar a este último el rol preponderante, según se ha visto a lo largo de este Capítulo (Figura 3.4.).

Figura 3.4.: Triángulo de Coordinación de Clark: Chile 1991-2005



En esta etapa el sistema se aleja del polo del estado al concluir la intervención de las universidades, mientras que éste comienza a regular el funcionamiento del mercado a distancia, controlando la calidad de las instituciones y los programas y financiando a las universidades del Consejo de Rectores mediante una serie de nuevas modalidades tendientes a incrementar la equidad del sistema y a estimular la competencia entre ellas. Éstas, al recobrar su autonomía recuperan también el derecho a designar a sus propias autoridades, con lo cual se incrementa nuevamente --aunque de manera moderada dentro de los nuevos arreglos-- el poder de la corporación académica.

5.4. Balance cuantitativo del sistema y las políticas 1990-2005

¿Cuál ha sido el desempeño de la educación superior chilena a partir de 1990, bajo los nuevos arreglos institucionales y de políticas descritos en los capítulos anteriores? En lo que sigue se responde a esta pregunta desde un punto de vista cuantitativo, mostrando

el comportamiento de las principales variables del sistema y el impacto de las principales políticas desarrolladas durante el período. El análisis cualitativo e interpretativo de estos mismos aspectos se realizará posteriormente, a continuación de este Capítulo.

5.4.1. Variables de comportamiento del sistema

Acceso a oportunidades de estudio

¿Ofrece el sistema mayores oportunidades de estudio a la población? Como muestra la Tabla 3.1., la matrícula total del sistema aumentó en 2.7 veces entre 1990 y 2005, pasando de un número de alrededor de 250 mil estudiantes matriculados en todos los niveles y tipos de instituciones a una cifra superior a 660 mil estudiantes. El año 2005, un 73% del total de la matrícula se registra en instituciones privadas con y sin aporte del estado.

Tabla 3.1.: Chile, Matrícula de educación superior por niveles y tipo de instituciones, 1990 y 2005

Matrícula de educación superior	1990	2005
Total	249.482	663.679
Universidades	131.702	486.570
CRUCH* (con aporte fiscal directo)	112.193	271.598
Privadas nuevas (sin aporte fiscal directo)	19.509	214.972
Institutos profesionales	40.006	114.680
Centros de formación técnica	77.774	62.429
Nivel de pregrado		
Universidades	127.628	462.115
CRUCH (con aporte fiscal directo)	108.119	256.471
Privadas nuevas (sin aporte fiscal directo)	19.509	205.644
Institutos profesionales	40.006	114.546
Centros de formación técnica	77.774	62.429
Nivel de postgrado		
Universidades	2.143	15.294
CRUCH (con aporte fiscal directo)	2.143	10.448
Privadas nuevas (sin aporte fiscal directo)	0	4846
Nivel de postítulo		
Universidades	1.931	9.161
CRUCH (con aporte fiscal directo)	1.931	4.679
Privadas nuevas (sin aporte fiscal directo)	0	4.482
Institutos profesionales	0	134

Fuente: Ministerio de Educación, Compendio Estadístico de Educación Superior.

(*) Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, compuesto por las 8 universidades tradicionales y aquellas derivadas de la reorganización de algunas de éstas.

El principal aumento se produce en la matrícula universitaria de pregrado que durante este período se incrementa en 3.6 veces, debido principalmente a la fuerte expansión de las nuevas universidades privadas (sin aporte fiscal) creadas con posterioridad al año 1980, cuya matrícula de pregrado aumenta más de 10 veces. Los demás niveles muestran comportamientos disímiles de crecimiento. Los institutos profesionales aumentan su matrícula en 2.9 veces, en torno al promedio del sistema; los centros de formación técnica pierden en torno a un 20% de su matrícula del año inicial y el nivel de estudios de postgrado (doctorado, maestría y postítulo²³) se expande de un índice 100 en 1990 a un índice 713 en 2005, con el aporte combinado de las universidades pertenecientes al CRUCH y de las nuevas universidades privadas, aunque estas últimas ofrecen casi únicamente programas de maestría y algunos de postítulo, con una casi nula participación en el nivel más avanzado (doctorado).

En suma, el sistema ha respondido dinámicamente a la mayor demanda por estudios de educación superior (Mena y Rojas, 2005) expandiendo fuertemente las oportunidades de acceso. Como resultado, la tasa bruta de participación en la educación superior (respecto del grupo de edad de 18 a 24 años) más que se ha duplicado, pasando de un 15.6% en 1990 --apenas por encima del umbral de la masificación (Trow, 1974, 2000)-- a un 38,3% en 2006 (Mideplan, 2006).

Distribución regional de la matrícula

El aumento de oportunidades ha tenido lugar, además, en todas las Regiones del país, como indica la Tabla 3.2. Mientras la proporción de la matrícula total del sistema radicada en la Región Metropolitana alcanzaba un 51.1% en 1990, el año 2005 representa una fracción levemente menor, un 49,1%. En las demás Regiones la matrícula aumenta entre 2 y 4 veces durante este período.

Tabla 3.2.: Chile, Distribución de la matrícula por Regiones, 1990 y 2005

Región	1990	2005
I	7.455	23.291
II	9.095	21.718
III	2.141	4.374
IV	6.682	21.502
V	30.164	92.500
VI	2.873	6.380
VII	5.871	25.439
VIII	32.264	75.587
IX	9.318	22.800
X	12.284	25.400
XI	117	534
XII	1.732	5.475
R.M.	125.412	313.640

Fuente: Ministerio de Educación, Compendio Estadístico de Educación Superior.

Distribución de la matrícula por áreas del conocimiento

¿Ha variado la distribución de la matrícula terciaria entre las diferentes áreas del conocimiento durante el período 1990 a 2005, a la luz de las cambiantes fuerzas de la oferta y la demanda; estos es, las estrategias de crecimiento de las instituciones y las preferencias de los alumnos?

Según puede observarse en la Tabla 3.3., a nivel del sistema en su conjunto, el principal cambio es la fuerte expansión de la matrícula --en todos los niveles institucionales-- en el área de administración y comercio, que pasa de 55.238 alumnos en 1990 a 85.622 alumnos en 2005. También se expande fuertemente la matrícula universitaria en las áreas de ciencias sociales, educación y derecho y la matrícula de los institutos profesionales en el área de tecnología.

Tabla 3.3.: Chile, Distribución de la matrícula de educación superior por áreas de conocimiento, 1990 y 2005

Área	Universidades				Instituciones no-universitarias			
	CRUCH		Privadas		Institutos profesionales		Centros de formación técnica	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Agropecuaria	10.230	19.866	951	8.518	2.539	2.973	5.062	2.035
Arte y Arquitectura	4.868	13.619	1.297	20.650	4.428	13.029	4.134	1.462
Cs. Básicas	5.163	21.024	0	1.417	216	341	536	73
Cs. Sociales	8.311	28.540	6.210	41.372	6.938	9.936	2.211	967
Derecho	3.942	11.273	4.468	18.600	0	6.935	716	4.413
Humanidades	6.705	3.653	1.940	3.753	1.290	327	1.042	359
Educación	15.023	36.519	348	38.132	8.268	13.529	1.457	2.203
Tecnología	35.472	69.040	1.926	26.904	6.467	41.734	23.237	19.035
Salud	11.879	30.597	0	24.722	0	4.644	2.896	11.274
Adm. y Comercio	6.526	22.340	2.369	21.576	9.860	21.098	36.483	20.608

Fuente: Ministerio de Educación, Censo Estadístico de Educación Superior.

También la distribución de la matrícula entre las diferentes categorías de instituciones y dentro de una misma categoría varía a lo largo del tiempo (Tabla 3.4.). Por ejemplo, las significativas diferencias existentes al comienzo del período entre las universidades del CRUCH (con aporte fiscal directo) y las nuevas universidades privadas (sin aporte fiscal directo), tienden a disminuir a medida que estas últimas incorporan nuevas áreas del conocimiento a su oferta. Se mantienen sin embargo diferencias importantes en algunas áreas, particularmente de ciencias básicas y de tecnología cuya participación dentro de la

matrícula total de pregrado de las universidades del CRUCH supera en 2005 por más de 11 y por 2 veces, respectivamente, la participación que estas mismas áreas en las nuevas universidades privadas. Por el contrario, en éstas el peso proporcional de las áreas de arte y arquitectura, ciencias sociales y derecho prácticamente duplica, cada una de ellas, el que tiene en las universidades del CRUCH. En otras áreas, las de humanidades y salud, la participación de la matrícula en los dos grupos de instituciones es similar, mientras que las carreras del área agropecuaria poseen un peso relativo algo mayor en las universidades del CRUCH y las carreras del área de administración y comercio uno algo menor en comparación con las nuevas universidades privadas.

Tabla 3.4.: Chile, Participación de la matrícula universitaria por áreas de conocimiento en 1990 y 2005
(En porcentaje)

Áreas	CRUCH		Privadas	
	1990	2005	1990	2005
Agropecuaria	9,5	7,7	4,9	4,1
Arte y Arquitectura	4,5	5,3	6,6	10,0
Ciencias Básicas	4,8	8,1	0,0	0,7
Ciencias Sociales	7,7	11,4	31,8	20,5
Derecho	3,6	4,4	22,9	9,0
Humanidades	6,2	1,4	9,9	1,8
Educación	13,8	14,2	1,7	18,5
Tecnología	32,8	26,9	9,9	13,1
Salud	11,0	11,9	0,0	12,0
Administración y Comercio	6,0	8,7	12,1	10,5

Fuente: Ministerio de Educación, Censo Estadístico de Educación Superior.

La mayoría de estas diferencias se explica probablemente por el costo de impartir determinadas carreras en las diversas áreas, por la disponibilidad de subsidios públicos que reciben las universidades del CRUCH, por la diferente capacidad que tienen las instituciones para efectuar subsidios cruzados entre áreas y programas o carreras, y por las cambiantes preferencias manifestadas por los alumnos en los diferentes segmentos del mercado en que actúan las instituciones (Brunner y Uribe, 2007:Parte III).

En cuanto a los cambios en el tiempo de la distribución de la matrícula por áreas de conocimiento dentro de cada uno de los dos grupos de instituciones identificados en la Tabla 3.4., en la caso de las universidades del CRUCH se observa una pérdida neta en el área de humanidades (casi 5 puntos porcentuales) y en el área de tecnología (6 puntos porcentuales), mientras las áreas de ciencias básicas, ciencias sociales y administración y comercio experimentan una subida. En cambio, en el caso de las nuevas universidades privadas cae la participación de las áreas de ciencias sociales, derecho, humanidades y aumentan su participación las áreas de educación, salud y arte y arquitectura. En consecuencia, no se

verifica entre las nuevas universidades privadas el efecto tiza y pizarrón que se anticipó al momento de su formación; es decir, que bajo la presión del mercado estas instituciones circunscribirían su enseñanza nada más que a las carreras de menor costo relativo y/o que permitiesen a sus controladores obtener una mayor rentabilidad. De hecho el subsistema de nuevas universidades privadas, a pesar de no contar con la ventaja de un subsidio público, sin embargo ha desplegado prácticamente el íntegro abanico de ofertas, cubriendo así todas las áreas de conocimiento, incluyendo carreras de alto costo como medicina, odontología y algunas carreras tecnológicas, con la sola excepción del área de ciencias básicas donde la docencia de pregrado se halla habitualmente concentrada en aquellas universidades que poseen una base relativamente sólida de investigación en disciplinas fundamentales como biología, matemática, física y química.

Distribución social de la matrícula

Tampoco se ha verificado el efecto Mateo --i.e., los que tienen más reciben más y los que tienen poco, lo pierden-- que en su momento se anticipó debía producirse como consecuencia inevitable de la operación de los mercados en la educación superior. De acuerdo a los datos entregados por las encuestas de hogares (Mideplan, 2006), la tasa neta de participación en la educación terciaria ha mejorado para todos los quintiles de ingreso del hogar durante el período 1990 – 2006, (Tabla 3.5.), en cifras que muestra un incremento de 9.7 puntos porcentuales en el caso del Quintil I (más pobre) y de 19.9 puntos porcentuales en el caso del Quintil V (más rico).

Tabla 3.5.: Chile, Tasa neta de participación en la educación superior por quintil de ingreso autónomo del hogar, 1990 y 2006

	1990	2006	Diferencia 2006-1990
Quintil I	4,0	13,7	9,7
Quintil II	6,3	17,2	10,8
Quintil III	10,4	23,9	13,5
Quintil IV	17,7	35,3	17,6
Quintil V	33,2	53,1	19,9
Total	13,0	27,5	14,5

Fuente: Mideplan (2006).

Luego, si bien persisten diferencias importantes en la tasa neta de participación de estos dos grupos socio-económicos situados en los extremos de la distribución del ingreso, sin embargo el índice de desigualdad 20/20 se ha reducido de 8.3/1 en 1990 a 3.9/1 en 2006. Esto significa que la fuerte expansión experimentada por la matrícula durante este período, combinada con el incremento continuo de los recursos destinados a los esquemas de créditos y becas estudiantiles y el propio comportamiento estratégico de las instituciones, han permitido contrarrestar, e incluso en alguna medida revertir, el efecto Mateo en el mercado de la enseñanza de pregrado. Esto sin perjuicio de las brechas sociales y de

selectividad académica que permanecen entre y dentro de las instituciones como resultado de la segmentación del mercado de la enseñanza de pregrado (6.1.4. y 6.1.5.)

Deserción aparente durante los primeros tres años

De los alumnos que ingresan a la educación terciaria universitaria un porcentaje variable abandona sus estudios en la institución en que inicialmente se matriculó a lo largo de los tres primeros años de estudio. Llamamos aquí deserción aparente a este fenómeno pues no se conoce el destino de los estudiantes que abandonan prematuramente; si acaso continúan estudiando, si suspenden sus estudios temporalmente, si cambian de institución o si los abandonan de manera permanente. Las cifras de deserción aparente oscilan al tercer año entre un 37% en el caso de una muestra de universidades del CRUCH y un 59% en el caso de una muestra de institutos profesionales. En el caso de las nuevas universidades privadas es 6 puntos porcentuales más alta que en las del CRUCH. Se trata, en todos los casos, de instituciones que gozan de plena autonomía; esto es, que no se hallan sujetas a algún régimen de licenciamiento o supervisión (Tabla 3.6.).

Tabla 3.6.: Chile, Tasa aparente de deserción en instituciones autónomas de educación superior durante los primeros tres años de estudio: Cohorte ingresada el año 2004
(En porcentaje)

	1er año	2° año	3er año
Universidades			
CRUCH	19	29	37
Privadas nuevas	22	35	43
Institutos profesionales	38	53	59
Centros de formación técnica	28	44	50

Fuente: Consejo Superior de Educación (2008).

Resulta difícil evaluar el significado de estas cifras por falta de información comparable en el tiempo dentro del propio sistema chileno o en relación con otros países. En cualquier caso, ellas indican un importante nivel de abandono aparente que pone en tela de juicio la eficiencia interna de las instituciones. Un indicador relacionado es el que muestra la eficiencia en la titulación, calculada como el porcentaje de alumnos ingresados en un año determinado que se gradúa en el tiempo prescrito por el respectivo programa. En este indicador la cifra para las universidades chilenas con aporte fiscal directo (CRUCH) se sitúa en torno a 50% y por debajo de 40% para las universidades privadas nuevas. Con todo, el promedio de las universidades chilenas se sitúa en la franja de mayor eficiencia interna en comparación con diversos otros países de la región latinoamericana (Brunner, 2007:135).

Debe observarse sin embargo que existen grandes diferencias en las tasas de deserción aparente entre distintas áreas de conocimiento y entre carreras. Por ejemplo, la tasa de abandono al tercer año fluctúa entre un 30% en el área de carreras de la salud y un 53% en el caso de derecho. En el caso de los programas o carreras, las cifras oscilan entre un 5% en el caso de medicina y un 45% en el caso de la carrera de derecho en las universidades

del CRUCH; y en las universidades privadas nuevas entre un 30% y un 55% para las mismas carreras, respectivamente (Consejo Superior de Educación, 2008).

En suma, el mercado no parece inducir por sí solo ganancias de eficiencia interna²⁴, ni tampoco parece sustentarse -- a la luz de la escasa evidencia disponible-- la idea de que el pago de aranceles sirve como un aliciente para que los estudiantes concluyan oportunamente sus estudios. En cambio, todo parece indicar que hay otros factores --tales como el nivel de selectividad en el ingreso a diferentes carreras e instituciones, la trayectoria escolar previa de los alumnos, la estructura curricular y duración de los programas y sus prácticas de evaluación, características personales de los estudiantes, el ingreso de la familia y la anticipación de tasas de retorno a la inversión realizada y el crédito contraído-- que podrían incidir más poderosamente en la decisión de alumnos de continuar sus estudios o abandonarlos (Hernández y Paredes, 2007; Canales y de los Ríos, 2007).

Retorno a la inversión en educación superior

Si bien el rendimiento económico de la educación superior en el mercado de trabajo es un asunto complejo (ver Sección 1.3.1.), hay dos indicadores en el caso de Chile que pueden utilizarse para medir la eficiencia externa del sistema de enseñanza terciaria. Este asunto es particularmente atinente dentro de un sistema donde la coordinación de la oferta y demanda de estudios superiores descansa en las fuerzas del mercado, preocupándose el Gobierno principalmente de subsidiar la demanda estudiantil a través de créditos y becas y de proveer información al mercado.

En primer lugar, se dispone en el sitio Futuro Laboral del Ministerio de Educación²⁵ de un indicador de empleabilidad para alrededor de 60 profesiones y un número superior a 40 títulos técnicos superiores, el cual muestra la probabilidad que tiene una persona de desempeñar un trabajo remunerado al segundo y el cuarto año de titulado, que se acompaña además de un indicador que señala el ingreso mensual promedio y en diversos percentiles (10 y 25 superiores e inferiores) que obtienen los graduados de esas carreras en los mismos dos momentos. Por ejemplo, para el segundo año de titulación, el índice de empleabilidad de las carreras profesionales es superior a 0.90% para la mayoría de las carreras, oscila entre 0.80 y 0.90 en el caso de 21 carreras y es inferior a 0.80 en 10 carreras, alcanzando su punto más bajo en la carrera de actuación teatral (0.54).

Por otro lado, se cuenta con los datos proporcionados por las periódicas encuestas de hogares, sobre cuya base se ha estimado que a comienzos de los años 2000 las personas con educación superior no-universitaria, de tipo técnico-vocacional, ganan mensualmente en promedio, 1.57 veces más que aquellas con educación secundaria completa, mientras que los titulados de institutos profesionales ganan en promedio el doble que éstas y las personas con formación universitaria en programas académico-profesionales (tipo 5A del CINE) obtienen en promedio un ingreso 4.1 veces superior (Uribe y Salamanca, 2007: Gráfico 3.2.). Esta última cifra contrasta con aquella observada en los países de la OCDE donde la relación de ingresos para personas con formación universitaria y secundaria completa alcanza al doble en el extremo alto (casos de Hungría y Austria, por ejemplo) y a un 30% en el extremo bajo, por ejemplo en los casos de Australia y Nueva Zelanda (OECD, 2007c: Tabla A.9.2a).

En cuanto a la tasa de retorno de la educación superior, esto es, el incremento del salario como retribución por un año adicional de estudio, se ha estimado que en Chile se situaba a comienzos de los años 2000 en torno a 20-24% (Mizala y Romaguera, 2004²⁶), habiéndose mantenido en este rango entre los años 1990 y 2002 (CEPAL, 2006:102) a pesar de la fuerte expansión de la matrícula y el aumento en el número de graduados.

En breve, la discusión recurrente en Chile sobre el riesgo de una sobreoferta de graduados de educación terciaria o de una saturación de las ocupaciones profesionales y técnicas producto de un mercado de oferta desbocado, no parece avalada por la evidencia empírica disponible, aunque se vuelve necesario atender a las cifras más recientes de desempleo de personas con educación superior²⁷ y avanzar hacia estudios que den cuenta de manera desagregada de las tasas de retorno para diversas carreras profesionales universitarias, no universitarias y técnicas (Meller y Rappoport, 2006).

5.4.2. Impacto de las políticas

Plataforma institucional

Durante el período 1990-2005 se observa una tendencia de consolidación de la plataforma institucional de la educación superior (Tabla 3.7.). Las universidades apenas aumentan su número durante este período, si bien dentro de este subsistema se observan algunos cambios menores: las universidades estatales aumentan en dos por efecto de la transformación de instituciones no-universitarias en universidades; las universidades privadas con aporte fiscal directo (AFD) o privadas dependientes incrementan su número en tres como resultado de la decisión adoptada por la Pontificia Universidad Católica de Chile de desprenderse de tres de sus sedes en provincias, las que se convierten en universidades católicas en la Región del Maule, en Concepción y en Temuco; y las universidades privadas nuevas (o privadas independientes), creadas a partir de 1981 y sin aporte fiscal, disminuyen en dos su número total, aunque hay otras que durante estos años se crean, fusionan o desaparecen.²⁸

Tabla 3.7.: Chile, Plataforma institucional: Evolución por tipo de institución, 1990-2005

Instituciones	1990	2005
Universidades	60	61
Estatales	14	16
Privadas con aporte fiscal directo	6	9
Privadas sin aporte fiscal directo	40	38
Autónomas		31
No autónomas		7
Institutos Profesionales	81	47
Estatales	2	0
Privados sin aporte fiscal directo	79	47
Autónomos		24
No autónomos		23
CFT	161	111
Estatales	0	0
Privados sin aporte fiscal directo	161	111
Autónomos		13
No autónomos		98

Fuente: Ministerio de Educación, Compendio Estadístico de Educación Superior.

A su vez, en el subsistema de instituciones no-universitarias los institutos profesionales reducen su número de 81 a 47 y los centros de formación técnica de 161 a 111, en ambos casos como producto de la presión competitiva del mercado y además, especialmente en el caso de los centros de formación técnica, porque un número significativo de ellos, una vez obtenido su reconocimiento oficial conforme a la ley, luego no entra en operaciones y mantiene por ende una existencia puramente nominal.

En breve, puede concluirse que la propia operación del mercado, conjuntamente con algunas mayores exigencias regulativas provistas por las políticas gubernamentales, han favorecido una gradual estabilización de la plataforma institucional, al mismo tiempo que las instituciones incrementan la oferta de oportunidades de estudio y buscan consolidar modelos de negocio que les permitan asegurar su propia sustentabilidad en el tiempo. Esto último no se logra en todos los casos, forzando a algunas instituciones privadas nuevas a salir del mercado y a otras a cambiar de controlador o a fusionarse.

Apertura de sedes

Una de las principales estrategias empleadas por las instituciones de educación terciaria durante los años '90 y comienzos de la presente década para expandir su oferta y captar mayor ingresos en el mercado de la enseñanza de pregrado fue establecer sedes en lugares geográficamente distintos de aquel en que se halla ubicada su casa matriz. En efecto, el

hecho de que este mercado se halle segmentado regionalmente (Brunner y Uribe, 2007:269-271) estimula a las instituciones a competir en diferentes mercados locales a través de la creación de sedes, asunto de expedita resolución pues no se encuentra regulado y depende por tanto exclusivamente de la decisión autónoma de las instituciones. Esto dio lugar a una continua multiplicación de las sedes: de 42 que existían en 1980, se pasa a alrededor de 390 en 1990 y luego a 532 a comienzos del año 2003. Según indica un estudio sobre esta materia publicado este último año,

Aún cuando el número de instituciones de educación superior se mantiene relativamente estable desde hace 10 años, en los últimos dos años se ha producido una fuerte explosión en el número de sedes en las cuales se ofrecen estudios (CNAIP, 2003:12).

A comienzo del año 2003 las universidades del CRUCH contribuían con 25% del total de las sedes existentes, observándose en este caso una fuerte incidencia de las sedes establecidas por las universidades derivadas, las cuales por tener en su gran mayoría su casa matriz en una u otra Región, deciden ampliar su oferta más allá de sus respectivos mercados locales -- habitualmente más pequeños y limitados-- y captar matrícula en otros mercados en regiones vecinas o distantes (Tabla 3.8).

Tabla 3.8.: Chile, Número de sedes de instituciones de educación superior por regiones y según tipo de instituciones (2003)

Región	Universidades CRUCH		Universidades privadas nuevas		Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica	Total
	Tradicional	Derivada	Autónomas	No autónomas			
I		5	2		2	7	16
II	1	7	7	1	5	9	30
III		2			1	3	6
IV	1	8	6	2	6	13	36
V	8	14	10	6	15	30	83
VI	2	7	6	1	3	8	27
VII		14	6		6	14	40
VIII	8	15	14	1	19	18	75
IX	1	6	5		4	8	24
X	3	6	5	1	9	10	34
XI	1	1	1		1	1	5
XII		3	1		1	3	8
R.M.	5	13	24	8	39	59	148
Total	30	101	87	20	111	183	532

Fuente: CNAIP (2003).

A su turno las universidades privadas nuevas, especialmente aquellas que han obtenido su plena autonomía, aportan al sistema un 20% del total de las sedes, cubriendo todas las Regiones con excepción de la III. El subsistema de instituciones no-universitarias contribuye con 55% de las sedes registradas en la Tabla 3.8., con una presencia mayoritaria de sedes pertenecientes a centros de formación técnica. En términos de su distribución geográfica, alrededor de un 28% se ubica en la Región Metropolitana y un 30% en las Regiones V y VIII, en proporción similar entre ambas.

Proliferación de programas

Con todo, la estrategia más empleada por las instituciones para expandir su participación en el mercado de la enseñanza de pregrado y así consolidar su modelo de negocios, ha sido, a lo largo del tiempo, la creación de nuevas carreras o programas en sus casas matrices y sedes. En este caso no existen sin embargo estadísticas confiables para la década de los noventa. En tanto, los datos disponibles para los últimos años indican que las universidades aumentaron el número de programas ofrecidos de 1.952 en 2002 a 3.156 en 2007; los institutos profesionales de 962 a 1.769 y los centros de formación técnica suman una oferta de 1.602 programas en 2007. En cuanto a la distribución de estos programas entre los diversos tipos de instituciones y el destino de aquellos (Tabla 3.9.), las universidades ofrecen principalmente carreras conducentes a títulos profesionales que exigen previamente la obtención de una licenciatura, las que representan un 71% y un 67% del total de la oferta de programas de las universidades del CRUCH y de las privadas nuevas autónomas respectivamente. Ambas categorías de instituciones ofrecen además, en proporciones similares, programas conducentes a títulos profesionales que no exigen la previa obtención del grado de licenciado, carreras de nivel técnico superior y planes comunes de formación para sus alumnos o conducentes al grado de bachiller. En el caso de los institutos profesionales, la mayoría de los programas es provista por instituciones que aún no han obtenido su plena autonomía. Además, éstas y los institutos profesionales autónomos registran en su oferta alrededor de un 40% o más de programas conducentes al título de técnico superior. Por último, los centros de formación técnica, a diferencia de los institutos profesionales, reúnen la mayor parte de su oferta (64% del total de los programas ofrecidos) en centros que gozan de autonomía.

Tabla 3.9.: Chile, Programas de educación superior de nivel de pregrado por tipo de institución y de programa (2007)

Institución	Bachillerato	Licenciatura	Plan común básico	Profesional	Profesional con licenciatura	Técnica de Nivel Superior	Total
Universidades							
CRUCH	14	48	22	81	759	142	1.066
Privadas nuevas							
Autónomas	21	70	12	355	1.391	222	2.071
No autónomas				1	18		19
Institutos profesionales							
Autónomos				30	na	20	50
No autónomos			1	920	na	798	1.719
Centros de formación técnica							
Autónomos				na	na	1.018	1.018
No autónomos				na	na	584	584
Total	35	118	35	1.387	2.168	2.784	6.527

Fuente: Consejo Superior de Educación, Índices 2008.

Na: no aplicable

Por su lado, los programas de postgrado han aumentado de 758 a 1.111 entre 2003 y 2007, produciéndose el mayor crecimiento en el segmento de los programas de maestría que durante este período pasan de 469 a 744 (Tabla 3.10.). Dentro del total de esta oferta, un 14% corresponde el año 2007 a programas de doctorado, un 67% a programas de maestría y un 19% a programas de postítulo en especialidades médicas y odontológicas. Las universidades del CRUCH dominan sin contrapeso en el nivel de los programas de doctorado y ofrecen también cerca de dos de cada tres programas de maestría.

Tabla 3.10.: Chile, Programas de educación superior de nivel de postgrado por tipo de universidad y de programa (2007)

Universidades	Doctorado	Magíster	Especialidades	Total
CRUCH	143	491	168	802
Privadas nuevas	13	253	43	309
Total	156	744	211	1111

Fuente: Consejo Superior de Educación, Índices 2008.

Aseguramiento de la calidad e información

El constante crecimiento de la oferta de programas y de la matrícula en un sistema que coordina las actividades de las instituciones fundamentalmente por medio de la competencia por alumnos y recursos, plantea a las políticas públicas un particular desafío en el terreno del aseguramiento de la calidad de dichas instituciones y programas y de provisión de información para las decisiones que deben adoptar los estudiantes y las instituciones.

Control de calidad

A partir de 1990, como se vio en un Capítulo anterior (5.2.), las políticas gubernamentales han buscado responder a este desafío, lo cual se refleja en los siguientes indicadores cuantitativos.

Inicialmente, comenzando el año 1990, se estableció a través del Consejo Superior un procedimiento para la supervisión y el licenciamiento de nuevas instituciones privadas. A partir de 1992 éste consiste en un proceso obligatorio para dichas instituciones. Se inicia con la aprobación del proyecto institucional (universidad, instituto profesional o centro de formación técnica) y de las carreras que la institución espera impartir, y continúa con un proceso de verificación que permite evaluar el avance y concreción del proyecto. Concluye con una evaluación por parte del Consejo acerca de la capacidad de autonomía que las instituciones han logrado desarrollar. El proceso de licenciamiento se extiende por un tiempo mínimo de seis años, pudiendo ampliarse hasta por cinco años adicionales. Transcurrido el período inicial de seis años el Consejo certifica la autonomía de la institución si es que su desarrollo ha sido satisfactorio o bien puede prorrogar la supervisión por un período adicional. Cumplido este último debe otorgar a la institución requirente su plena autonomía o solicitar al Ministerio de Educación que revoque el reconocimiento oficial de la institución, procediéndose en tal caso a su cierre.

Mediante este procedimiento han obtenido su plena autonomía 11 institutos profesionales y 24 universidades privadas y se han cerrado 23 institutos y 12 universidades. Actualmente se encuentran en proceso de licenciamiento 4 institutos profesionales y 4 universidades.²⁹

A su turno, y a partir del año 1999, se crean las Comisiones de Acreditación de Programas de Pregrado y de Evaluación de la Calidad de Programas de Postgrado que luego, en el año 2006, dan paso a la Comisión Nacional de Acreditación establecido por la Ley N° 20.129 de 17 de noviembre de 2006. A través de los procedimientos administrados con continuidad por estos organismos ha ido desarrollándose la función de verificar y promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen.

En la actualidad la Comisión Nacional de Acreditación debe pronunciarse sobre la acreditación institucional de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos que voluntariamente soliciten este procedimiento; debe autorizar la creación de agencias privadas que deseen gestionar procesos de acreditación de carreras y programas y debe acreditar directamente programas en aquellos casos donde no exista a lo menos una agencia privada autorizada para hacerlo. Sólo los programas

conducentes al título de profesor y aquellos conducentes al título de médico cirujano deben someterse obligatoriamente a acreditación.

A lo largo del tiempo se han acreditado 45 universidades por distintos períodos de tiempo que van de 2 a 6 años y se ha denegado la acreditación a 8 (que pueden volver a solicitarla más adelante). Por su parte, en el nivel de instituciones no-universitarias, 12 institutos profesionales han solicitado la acreditación, habiéndola obtenido 11, mientras fue denegada en un caso. En el caso de los centros de formación técnica se han acreditado 8 y dos no obtuvieron la acreditación. Adicionalmente se ha acreditado una institución de las Fuerzas Armadas y de Orden.³⁰

Dado que se trata de un procedimiento al cual optan libremente las instituciones que gozan de plena autonomía, puede estimarse que la acreditación institucional ha avanzado satisfactoriamente en el ámbito de las universidades. En el caso de las instituciones no-universitarias, si bien se ha presentado a la acreditación un número menor de institutos profesionales y centros de formación, debe considerarse que también el universo de instituciones plenamente autónomas de este tipo es más reducido, al tiempo que aquellas que han sido acreditadas reúnen la mayor parte de la matrícula en ambos niveles. De cualquier forma, un estudio reciente estimó que el año 2007, un tercio del total de la matrícula (211 mil alumnos) se hallaba registrado en instituciones no acreditadas; un 13.5% en universidades del CRUCH; un 48.8% en nuevas universidades privadas; un 22.7 en institutos profesionales y un 15% en centros de formación técnica (Consejo Asesor, 2007:136). En el caso de las universidades privadas, la cifra indicada se ha reducido posteriormente por la acreditación de algunas instituciones con un número significativo de estudiantes.³¹

Del total de universidades autónomas existentes a la fecha se han acreditado 24 de las 25 que forman parte del CRUCH y 19 de las 32 universidades privadas nuevas autónomas. Las universidades que se han presentado a la acreditación sin obtenerla pertenecen 1 al CRUCH y las siete restantes al grupo de universidades privadas nuevas. Por el contrario, se observa un progreso mucho más lento en el caso de la acreditación de los programas ofrecidos por las universidades. En efecto, sólo ha obtenido su acreditación un 17.7%, hallándose particularmente rezagadas las carreras pertenecientes a las áreas de ciencias sociales, derecho, humanidades y administración y comercio (Tabla 3.11.).

Tabla 3.11.: Chile, Programas ofrecidos por las universidades y número de ellos que se encuentran acreditados (2008)
(Mayo 2008)

Área	N° Programas	Acreditados	No acreditados
Agropecuaria	140	34	3
Arte y Arquitectura	196	21	0
Ciencias Básicas	113	21	0
Ciencias Sociales	388	38	2
Derecho	159	9	0
Humanidades	92	7	0
Educación	661	126	11
Tecnología	619	220	4
Salud	329	53	0
Administración y Comercio	440	27	4
Total	3.137	556	24

Fuente: Sobre la base de Consejo Superior de Educación, Índices 2008, y Comisión Nacional de Acreditación, "Resultados de Acreditación" (mayo 2008).

En el caso de los programas de postgrado, se han acreditado o se hallan reacreditados 117 de un total de 156 programas de doctorado que se imparten en Chile, mientras que sólo 176 de los 744 programas de maestría han obtenido su acreditación.

Provisión de información

En el ámbito de la provisión de información para los estudiantes y sus familias pero también para los empleadores, los investigadores y los formuladores de políticas públicas, existen básicamente seis dispositivos públicos, de desigual calidad e intensidad de uso:³²

- El compendio estadístico de la educación superior administrado por el Ministerio de Educación, que ofrece la información oficial básica sobre las principales variables del sistema;
- La base de datos Índices del Consejo Superior de Educación que reúne igualmente información estadística sobre variables fundamentales del sistema, además de informar sobre los proceso de licenciamiento de nuevas instituciones privadas;
- La información sobre instituciones y programas acreditados, provista por la Comisión Nacional de Acreditación;
- La información sobre créditos estudiantiles y becas para la enseñanza de pregrado ofrecida por el sitio web del Ministerio de Educación y el sitio del sistema de crédito estudiantil con garantía del estado³³;

- La información sobre inserción laboral de graduados de la educación superior disponible en el sitio Futuro Laboral que administra el Ministerio de Educación, y
- La información provista por la Universidad de Chile, a través del sitio web de su Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (DEMRE) sobre la operación, proceso y resultados de la prueba anual de selección para el ingreso a las universidades (PSU).

Dado el papel crucial que desempeña la información pública para el correcto funcionamiento del mercado de la enseñanza de pregrado, tema sobre el cual se vuelve más adelante, los dispositivos descritos no aparecen como suficientes ni son satisfactorios (Brunner, 2004). A una conclusión similar arriba el reciente Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, el cual a este respecto señala:

Si bien el Consejo pudo observar que la administración estatal cuenta con las facultades, y con el mandato legal, para llevar a cabo esa tarea, pudo observar una cierta debilidad en los instrumentos disponibles para asegurar que esa información se entregue de manera completa y fiel. El Consejo ha arribado a la convicción que en esta materia deben contemplarse deberes de entrega de información completa y fidedigna que sean exigibles –so pena de sanciones severas– por la administración del estado; preverse mecanismos que permitan operacionalizar los distintos indicadores, de manera de hacerlos rigurosamente comparables; disponerse formas de entrega de esa información al público para que así que éste pueda acceder a ella y compararla con los mínimos costos; incentivar la autorregulación de las instituciones en materia de entrega de información completa y veraz. (Consejo Asesor, 2008: 36).

Política de financiamiento

El gasto en instituciones de educación superior proveniente de fuentes públicas y privadas aumentó (a precios constantes) en alrededor de 106% entre 1995 y 2005 (OECD, 2007c: 192), lo cual permitió incrementar levemente el gasto unitario por alumno a pesar de la fuerte expansión de la matrícula durante el mismo período (OECD, 2007c: 183).

A su turno, el aporte público a la educación superior, sin incluir los recursos canalizados a través de Conicyt para actividades de I+D, experimentó un crecimiento similar, pasando (en moneda de igual valor) de 110 mil millones de pesos en 1990 a cerca de 242 mil millones de pesos en 2005 (Tabla 3.12.). Particularmente importante fue el incremento durante este período de los recursos destinados a ayudas estudiantiles, que aumentaron casi 3 veces, de 28 mil millones de pesos a 83 mil millones de pesos. Asimismo, son significativos los recursos asignados ahora a las universidades del CRUCH mediante un fondo de desarrollo institucional --creado con posterioridad a 1990-- que en 2005 dispuso de alrededor de 25 mil millones de pesos.

Tabla: 3.12.: Chile, Gasto público destinado a educación superior por destino de los recursos, 1990 y 2005*(En miles de pesos de 2005)*

Ítem	1990	2005
Aporte Fiscal Directo	61.934.428	109.483.775
Aporte Fiscal Indirecto	20.016.211	17.695.239
Ayudas Estudiantiles	28.328.075	83.368.465
Fondo de Crédito	28.328.075	55.251.533
Becas MINEDUC	0	16.224.837
Becas de Pedagogía	0	1.001.812
Beca Juan Gómez Millas	0	5.533.406
Beca Hijos de Profesionales de la Educación	0	2.550.000
Beca Nuevo Milenio	0	2.806.877
Fondo de Desarrollo Institucional	0	24.483.774
Convenio U. de Chile	0	6.700.332
Total Aportes	110.278.714	241.731.585

Fuente: Ministerio de Educación, Compendio Estadístico de Educación Superior.

A su vez, y como resultado de la aplicación de la fórmula que acompaña al aporte fiscal directo (AFD)³⁴ y de las variaciones en la asignación de los recursos destinados a ayudas estudiantiles, las universidades pertenecientes al CRUCH (tradicionales y derivadas) han modificado su participación individual en el total del gasto público asignado por vía del Ministerio de Educación (Tabla 3.13.).

Entre 1990 y 2004, las universidades tradicionales pierden alrededor de 10 puntos porcentuales de participación --observándose las mayores pérdidas en los casos de la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile-- mientras que las universidades derivadas (estatales y privadas) en su conjunto mejoran proporcionalmente su participación, en especial la Universidad de Talca y la Universidad Arturo Prat. De esta forma, mejora asimismo la participación de las universidades localizadas en regiones en relación a aquellas cuya casa matriz se encuentra en la Región Metropolitana.

Tabla 3.13.: Chile, Participación de las universidades del CRUCH en el gasto público en educación superior asignado por el Ministerio de Educación, 1990 y 2004
(En porcentaje)

Instituciones	1990	2004
U. de Chile*	21,17%	16,54%
P.U. Católica de Chile	13,38%	10,89%
U. de Concepción	9,72%	8,26%
U.Cat.de Valparaíso	6,04%	5,48%
U.Tec.F. Sta.María	4,37%	4,43%
U. de Santiago	8,27%	7,95%
U. Austral de Chile	5,57%	4,88%
U. Católica del Norte	3,69%	3,71%
Total Tradicionales	72,20%	62,13%
U. de Valparaíso	2,92%	3,08%
U. de Antofagasta	2,49%	2,27%
U. de la Serena	2,18%	2,74%
U. de Bío Bío	2,74%	3,03%
U. de la Frontera	2,66%	2,96%
U. de Magallanes	0,97%	1,12%
U. de Talca	1,91%	4,03%
U. de Atacama	1,11%	1,27%
U. de Tarapacá	2,94%	3,03%
U. Arturo Prat	0,91%	1,57%
U. Metropol. Cs. Ed.	2,99%	2,76%
U. de Playa Ancha	1,16%	1,91%
U. Tecno.Metropolitana	1,78%	2,66%
U. de los Lagos	1,02%	1,53%
U. Católica de Maule	0,00%	1,26%
U. Cat. S. Concepción	0,00%	1,44%
U. Católica de Temuco	0,00%	1,23%
Total Derivadas	27,80%	37,87%
Total Metropolitanas	47,59%	40,79%
Total Regionales	52,41%	59,21%
Total Asignado	100,00%	100,00%

Fuente: Ministerio de Educación, Compendio Estadístico de Educación Superior.

* No incluye monto asignado directamente por vía de Convenio con la Universidad de Chile

Como se verá en los dos Capítulos siguientes, junto al aumento del gasto público destinado a las universidades y los estudiantes, las políticas gubernamentales han ido empleando con creciente intensidad diversos instrumentos de tipo mercado para asignar estos recursos, con lo cual se busca estimular a las instituciones beneficiadas a racionalizar su gestión, controlar la espiral de costos y diversificar sus fuentes de ingreso.

NOTAS

1 De la amplia literatura sobre el proceso chileno de transición a la democracia puede consultarse Navia (1999), Boeninger (1997, 2007), Foxley (1993), Garretón (1988, 2004) Drake y Jaksic (2002), Valenzuela (2003), Moreno (2006).

2 Ver Partidos de la Concertación por la Democracia, Bases Programáticas, Santiago de Chile, 1989.

3 Se trata, por lo general de opiniones individuales frente a una u otra materia técnica y, en unos pocos casos, de alternativas que pueden llamarse de base doctrinal.

4 Extractado de diversas publicaciones de prensa y de las palabras del Presidente de la Comisión pronunciadas durante la presentación del documento *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa*, 28 de marzo de 1991.

5 Ver “Lineamientos para una Política de Educación Superior”. Intervención del Ministro de Educación, Sr. Ricardo Lagos Escobar, ante la Comisión de Estudio de la Educación Superior, 11 mayo de 1990.

6 Idem ant.

7 Ricardo Lagos, Ministro de Educación, Intervención durante la entrega del Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior a S.E. el Presidente de la República, 28 de marzo de 1991. Ver Comisión de Estudio (1991: xi).

8 Para un tratamiento más completo de estas condiciones ver más adelante Sección 6.1.2. Asimismo véase Jongbloed (2004, 2003).

9 A este organismo pertenecen las 8 universidades tradicionales y aquellas derivadas de la reorganización de alguna de éstas. En común tienen el hecho de que son beneficiarias del aporte fiscal directo (AFD).

10 Palabras del Ministro de Educación José Pablo Arellano, en julio 1997, citadas en Allard (2000:5). Ver, además, Arellano (2000:182-197).

11 Se crean las becas MINEDUC, de la Ley de Reprogramación 19.083 y del Fondo de Reparación (Ley N° 19.123).

12 Para estos efectos se crea el Fondo de Desarrollo Institucional, que es un Fondo concursable para el financiamiento de proyectos específicos de infraestructura académica y/o administrativa en las Universidades del Consejo de Rectores.

13 Ver sitio del Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico. Disponible en: http://www.fondef.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28

14 Para este período se usa información contenida en Allard (2002) y Bernasconi y Rojas (2004). Ver además The World Bank (2005).

15 Información detallada sobre el MECESUP en:
<http://www.mineduc.cl/superior/mecesup/index.htm>

16 Ministerio de Educación de Chile, “Los ejes orientadores de la política de educación superior”, 2002. Citado en Brunner (2004:31-32).

17 Foro de la Educación Superior (2002).

18 Para las citas que siguen en el texto ver M. Aylwin, Ministra de Educación, Intervención ante el Consejo Superior del 29 noviembre de 2001. Citado en Brunner (2004: 38-39).

19 Ver a este respecto la discusión conceptual recogida en la Parte I, 1.3.2. y 2.2.1.

20 Para un análisis detallado de los cambios recientes en el esquema de créditos y becas y del volumen de recursos asignado anualmente por el Gobierno para estos efectos, ver Uribe y Salamanca (2007: Sección 7.2.2.).

21 Ver información adicional en el sitio disponible en:
http://www.educacionsuperiorchile.cl/noticias/noti_arancel_16_01_2006.html

22 Entonces llamada Prueba de Aptitud Académica (PAA), hoy Prueba de Selección Universitaria (PSU).

23 Bajo la denominación de postítulo se contabilizan en Chile los programas de especializaciones médicas y odontológicas.

24 Con todo, la tasa de graduación de la educación terciaria muestra números positivos en el caso de Chile cuando se la compara con otros países en desarrollo e incluso con algunos países desarrollados (UNESCO, 2006:34) .

25 Disponible en <http://www.futurolaboral.cl>

26 Ver en la fuente citada los diversos estudios realizados últimamente en Chile sobre tasa de retorno de la educación por niveles (Mizala y Romaguera, 2004:186).

27 Ver más adelante Secciones 6.1.5. y 6.1.6.

28 Sobre las características organizacionales de las universidades estatales ver Núñez (2007) y para el caso de las universidades privadas dependientes y, sobre todo, independientes, ver Bernasconi (2006a, 2006b).

29 Información obtenida en el mes de mayo de 2008 en el sitio web del Consejo de Educación Superior. Disponible en:
http://www.cse.cl/public/Secciones/seccionlicenciamiento/licenciamiento_home.aspx

30 Información obtenida en el mes de julio de 2008 en el sitio web de la Comisión Nacional de Acreditación. Disponible en: http://www.cnachile.cl/acreditacion/ac_portada.html

31 Ver más adelante en esta Parte la nota 253.

32 No se considera aquí la información pública sobre ciencia y tecnología e indicadores relacionados con I+D.

33 Ver respectivamente en:

<http://www.becasycréditos.cl/> y <http://ww2.ingresa.cl/website/index.php>.

34 El aporte fiscal directo consiste en un subsidio anual de libre disponibilidad asignado a las universidades del CRUCH en un 95% conforme criterios históricos de participación, que quedaron establecidos en el DFL Nº 4 del año 1981, y un 5% que se reparte de acuerdo a una fórmula que contempla indicadores de eficiencia académica anuales. Estos indicadores son: número de alumnos de pregrado dividido por el número de carreras de pregrado; número de alumnos de pregrado dividido por el número de jornadas académicas completas equivalentes totales; número de jornadas académicas completas equivalentes con grado académico de magister y doctor dividido por el número de jornadas académicas completas equivalentes totales; número de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Ciencias y Tecnología y otros organismos dividido por el número de jornadas académicas completas equivalentes totales; y número de publicaciones resultante de la suma del total de las publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional más un tercio del número de publicaciones incorporadas en revistas integrantes de la Biblioteca Científica-Scielo Chile, dividido por el número de jornadas académicas completas equivalentes totales (Decreto 116 de Educación, de 21 de junio de 2002). A su vez, la base del 95% de distribución histórica varía anual y recursivamente según los montos que resultan cada año de la aplicación de la fórmula del 5%, montos que de esta manera pasan a formar parte de la base del aporte fiscal directo.

Capítulo 6: Escenario actual: dinámicas institucionales y desafíos de política

6.1. Nuevas cuestiones: privatismo, mercadización y selección social

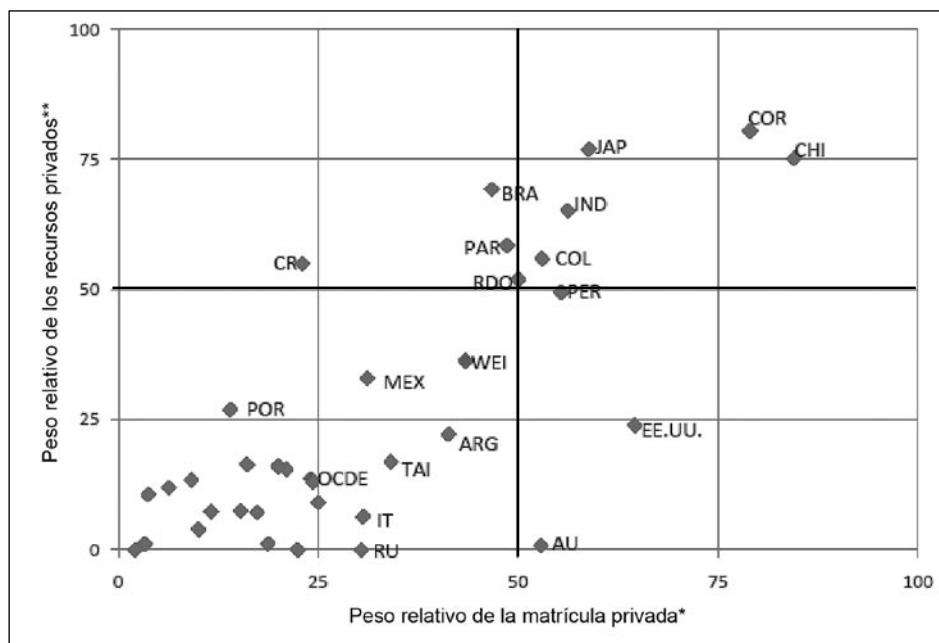
Luego de revisar las políticas y los nuevos énfasis en las modalidades de coordinación del sistema chileno y los indicadores que dan cuenta de su desempeño a partir de 1990, este capítulo aborda su ubicación desde el punto de vista de la economía política comparada de los sistemas de educación terciaria (Halsey, 1992). En este marco se proceder luego a examinar el comportamiento del mercado universitario de la enseñanza de pregrado en Chile, las principales políticas dirigidas a él y algunos de los efectos derivados de su interacción con el mercado ocupacional de las profesiones.

6.1.1. *Privatismo*

Economía política comparada

En una primera aproximación hay dos variables que sirven para caracterizar la economía política de los sistemas en un contexto internacional comparado. Por un lado, el peso relativo de la matrícula privada dentro del total de la matrícula de educación superior; esto es, el porcentaje de alumnos que en cada uno de los sistemas se halla matriculado en instituciones privadas, sean ellas independientes o dependientes del financiamiento estatal.¹ Por el otro, el peso relativo los recursos de origen privado dentro del financiamiento total del sistema; esto es, el porcentaje del gasto de los países en instituciones de educación superior proveniente de fuentes privadas.

Al combinar ambas variables como escalas de menor a mayor grado de privatismo², aparece un mapa de los sistemas que revela --a través de los cuadrantes resultantes-- una topografía de sistemas nacionales (Figura 3.5.).

Figura 3.5.: Economía política de los sistemas¹: el cuadrante de mayor privatismo

Fuente: Sobre la base de OECD (2007c: Tabla B3.2b) y UNESCO (2006: Tabla 5.b y 2.b.ii). Para los casos de Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, y para el gasto de origen privado en Brasil, la fuente es Brunner (2007: Gráfico F.3.1).

1 Incluye solamente los países que en las fuentes citadas tienen cifras comparables para las dos variables utilizadas. En los casos de Países Bajos y el Reino Unido, la fuente reporta el 100% de la matrícula como perteneciente a universidades privadas dependientes, debido a la convención clasificatoria empleada por la OECD. En realidad, se trata de instituciones que para cualquier efecto comparativo deben considerarse como públicas. Por ende, en el Gráfico la matrícula de estos países se registra con un 0% de peso en el eje vertical.

(*) Corresponde al porcentaje de la matrícula en instituciones privadas independientes y dependientes dentro del total de la matrícula de educación superior de cada país.

(**) Corresponde al porcentaje del gasto total en instituciones de educación superior originado en fuentes privadas, incluyendo subsidios públicos para pago de gastos en dichas instituciones.

Leyenda: ARG=Argentina, AU=Australia, BR=Brasil, CHI=Chile, COL=Colombia, COR=República de Corea, CR=Costa Rica, EE.UU.=Estados Unidos de América, IND=Indonesia, IT=Italia, JAP=Japón, MEX=México, OECD=Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (promedio de los países miembros), PAR=Paraguay, PER=Perú, POR=Portugal, RDO=República Dominicana, RU=Reino Unido, TAI=Tailandia, UR=Uruguay, WEI=World Education Indicators (promedio de los países miembros).

En adelante nos ocupamos principalmente de los sistemas incluidos en el cuadrante superior derecho que llamaremos de mayor privatismo, el cual reúne a un grupo de sistemas situados a distancia tanto de la ubicación promedio de aquellos pertenecientes a la OECD como de los que forman parte del Programa WEI.

¿Qué caracteriza, en general, a los sistemas que operan en este cuadrante?

Diversidad de mercados y sus ajustes

Primero que todo una presencia gravitante de la provisión realizada por instituciones privadas (independientes y dependientes) y de los recursos de origen privado, lo cual da lugar también a una presencia determinante de los intercambios competitivos en la integración y coordinación de estos sistemas, con independencia de cuáles sean las regulaciones públicas introducidas por los gobiernos y sus políticas respecto a las instituciones de educación superior en los diversos mercados.

En efecto, existe un mercado de consumidores para la enseñanza de pregrado, con libertad de elección por parte de los alumnos que habitualmente pagan por el servicio, ya sea directamente o a través de becas y créditos subsidiados por el gobierno, otorgados por el sistema financiero con garantía del estado o administrados por las propias instituciones. En general, en estos sistemas --aunque no en todos-- los estudiantes pagan aranceles también en las instituciones públicas, como ocurre por ejemplo en Chile, en Indonesia (donde un 40% del ingreso de las universidades públicas proviene de esta fuente) (Tadjudin, 2006:774), Japón (Yonezawa, 2006) y Corea (donde el pago de los estudiantes corresponde a alrededor de un 50% del gasto total por alumno) (Park, 2006:871). En un contexto comparativo, los aranceles cobrados por las instituciones públicas de los países con mayor grado de privatismo son en general altos (Tabla 3.14.), como ocurre también en Estados Unidos y Australia, destacándose por sobre todos el caso de Chile donde el valor de dichos aranceles es el más alto en relación a su ingreso per cápita.

Tabla 3.14.: Comparación internacional, Arancel anual estimado cobrado por instituciones de educación superior en programas 5A por categoría institucional (2004/2005)*(En USD – PPA)¹**(Entre paréntesis, proporción de la matrícula total en las respectivas categorías de instituciones)*

	Públicas	Privadas	
		Dependientes	Independientes
Australia	3.855 (98)	na	7.452 (2)
Austria	837 (88)	837 (12)	na
Chile	3.845 (56)		3.900 (44)
Dinamarca	No cobra (100)	na	na
España	795 (91)	na	.. (9)
Estados Unidos	5.027 (68)	na	18.604 (32)
Estonia	na	2.190 a 4.660 (86)	1.190 a 9.765 (14)
Finlandia	No cobra (89)	No cobra (11)	na
Francia	160 a 990 (87)	500-8.000 (1)	500 a 8.000 (12)
Islandia	No cobra (87)	1.750 a 4.360 (13)	na
Israel	na	2.658 a 3.452 (87)	6.502 a 8.359 (13)
Irlanda	No cobra (100)	na	na
Italia	1.017 (94)	na	3.520 (6)
Japón	3.920 (25)	na	6.117 (75)
México	..	na	11.359 (34)
Nueva Zelanda	1.764 (98)	1.764 (2)	na
Noruega	No cobra (87)	4.800 a 5.800 (13)	na
Países Bajos	1.164 (100)		na
Polonia	No cobra (87)	na	2.710 (13)
Reino Unido	1.859 (100)		na
República Checa	No cobra (93)	na	3.145 (7)
República de Corea	3.883 (22)	na	7.406 (78)
Suecia	No cobra (93)	No cobra (7)	na
Turquía	276 (92)	na	9.020 a 20.445 (8)

Fuente: OECD (2007c: Tabla B.5.1a). Chile (cifras correspondientes al año académico 2003/2004): OECD (2006: Tabla B.5.1) con estimación del autor para el caso de las universidades privadas independientes.

(1) Sin considerar becas y créditos que los estudiantes puedan recibir.

na = no aplicable;

.. = sin información.

También el financiamiento de las instituciones en los países que actúan dentro de este cuadrante se organiza sobre bases competitivas, según su éxito para captar alumnos en el mercado de la enseñanza de pregrado. Esto se aplica en primer lugar a las universidades privadas independientes pero también a las instituciones privadas dependientes y a las universidades públicas que reciben niveles variables de subsidio, como se desprende de la Tabla 3.15. En efecto, ésta muestra que los países ubicados en el cuadrante de mayor privatismo destinan sólo una fracción del gasto público en educación superior directamente a las instituciones públicas, mientras que una porción financia a instituciones privadas dependientes y/o se destina a transferencias y pagos al sector privado, particularmente bajo la forma de créditos y becas para los estudiantes. Chile es el país que destina un menor porcentaje del gasto público a instituciones públicas, mientras asigna prácticamente dos tercios de los recursos directamente a instituciones privadas (dependientes) y para apoyar a los estudiantes.

Tabla 3.15.: Comparación internacional, Distribución del gasto total en educación superior entre instituciones públicas y privadas y otras transferencias al sector privado (2004)
(En porcentaje)

	Gasto directo en instituciones públicas	Gasto directo en instituciones privadas	Transferencias y pagos indirectos al sector privado
Alemania	80,9	1,2	17,9
Argentina	95,4	4,1	0,4
Australia	67,3	na	32,7
Austria	75,2	5,0	19,8
Brasil	87,9	na	12,1
Chile ¹	35,1	30,0	34,8
Dinamarca	69,7	na	30,3
España	90,2	1,9	7,8
Estados Unidos	73,7	8,0	18,4
Estonia	30,4	69,6	na
Finlandia	75,5	7,3	17,2
Francia	86,7	5,4	7,9
Grecia	94,8	na	5,2
Indonesia	100,0	0,0	0,0
Islandia	73,0	4,8	22,2
Israel	5,1	83,2	11,7
Irlanda	85,2	na	14,8
Italia	81,1	2,2	16,7
Japón	69,7	12,1	18,2
México	93,9	na	6,1
Nueva Zelanda	56,4	1,3	42,3
Noruega	56,0	3,2	40,8
OECD (promedio)	73,7	8,0	18,4
Portugal	94,6	na	5,4
Reino Unido	76,1		23,9
República Checa	93,3	1,0	5,8
República de Corea	69,9	12,4	17,7
Suecia	67,0	4,8	28,2
Tailandia	61,2	38,8	
Turquía	80,7	na	19,3
Uruguay	100,0	0,0	0,0
WEI promedio	85,1	5,1	9,9

Fuente: OECD (2007c: Tabla B4.2) y para Argentina, Indonesia, Tailandia y Uruguay, UNESCO (2006: Tabla 2.d).

(1) Chile, año 2005

(2) Argentina, Indonesia, Tailandia y Uruguay, año 2003

Enseguida, hay un mercado de posiciones académicas. Éste funciona con mayor o menor intensidad según los países y sectores institucionales. En general se halla bajamente regulado en el caso de las instituciones privadas y sometido a diversos tipos de regulaciones en el caso de las instituciones públicas. No siempre ocurre así sin embargo, como muestra el caso de Chile (Bernasconi 2003: cap. 5) donde las instituciones estatales posee grados importantes de libertad para contratar y despedir profesores, fijar su escala salarial y regular, cada una en sus propios estatutos, la carrera del personal académico.

Por último, en estos sistemas opera un mercado de prestigios institucionales en el cual, como señala Clark (1983: 165-69), el valor transado es la reputación de las universidades, las que así quedan situadas en una jerarquía de prestigios que suele transmitirse al mercado a través de rankings de instituciones y programas. A su vez, esta escala de prestigios relativos comunica una señal sobre la calidad de las instituciones que serviría para atraer a los mejores estudiantes y a los profesores e investigadores de mayor productividad, en un círculo que bajo condiciones de mercado tendería a retroalimentarse continuamente con efectos de auto-reforzamiento (Dill y Soo, 2005; Dill, 2005a).

Así el vértice superior de esta escala es ocupado por una universidad, o grupo de universidades, del más alto prestigio dentro del sistema, mientras el resto de las instituciones se ordena jerárquicamente hasta la base en una escala descendente de reputaciones. Las instituciones ubicadas en la cima suelen ser las universidades públicas de mayor tradición, que han recibido históricamente subsidios del gobierno y habitualmente contribuyen a educar la elite política, gerencial y administrativa del país (por ejemplo, en Corea y Japón). En ocasiones también algunas universidades privadas dependientes pueden integrar dicho vértice, como sucede en Chile. En otros casos, incluso universidades privadas independientes alcanzan posiciones de preeminencia en su país, como sucede por ejemplo en Colombia.

La competencia en estos diversos mercados, particularmente en el mercado de la enseñanza de pregrado, asume habitualmente modalidades segmentadas geográficamente (en mercados regionales o locales) (Brunner y Uribe, 2007; Brunner et al., 2005); puede ser más o menos abierta o hallarse más o menos limitada dentro de las diferentes categorías de instituciones (públicas y privadas; instituciones universitarias y no-universitarias); o bien comprender de preferencia solo a determinados segmentos de alumnos definidos por sus características académicas y socio-económicas o circunscribirse, en el caso del mercado de ocupaciones académicas, solamente a ciertos estamentos.

En suma, no existe un solo mercado en la educación superior (Teixeira et al., 2004³), ni se hallan estos mercados unificados geográfica, funcional o socialmente (Avery et al., 2005; Hoxby, 2001, 1997). Más bien, los sistemas que sujetan su desarrollo a las fuerzas de la oferta y la demanda, sin coordinación central, tienden a diferenciarse fuertemente y a ordenarse en torno de diversas escalas jerárquicas, precisamente por la fragmentación de los mercados en que operan las instituciones y la variedad de estrategias que ellas emplean en cada uno de ellos (Geiger, 2004, 2004a).

Enseguida, y como efecto de las dinámicas recién descritas, los sistemas ubicados en el cuadrante de mayor privatismo tienden --en una medida que no se halla presente en los demás cuadrantes-- a autorregularse; es decir, a ajustarse a partir de intercambios competitivos en

los diferentes mercados, sin que el gobierno intervenga para producir una coordinación mediante comandos administrativos (Mazzarotto, 2007). En estas condiciones la propia configuración de los sistemas emerge continuamente como una resultante no buscada ni anticipada de dichos intercambios y de las estrategias empleadas por las instituciones. Es decir, el sistema no se constituye ni se mantiene por el diseño y las decisiones de una autoridad central ni tampoco de acuerdo a un plan convenido entre las instituciones o entre éstas y el gobierno. Hay pues un bajo nivel de constructivismo social y una escasa presencia de planificación racional en este contexto, como existió en cambio ampliamente en la Europa occidental de los años 1960 a 1980 (Bertrand, 2004; Neave y Van Vught, 1991: cap. 13). Al contrario, según subraya Clark, “la coordinación de mercado funciona sin el beneficio de una superestructura: intercambios no regulados vinculan a las personas y partes entre sí” (Clark, 1983: 161-62).

Bajo condiciones de mercado, entonces, los sistemas no adoptan una forma arquitectónica o geométrica sino que asemejan, más bien, un arreglo de piezas sueltamente acopladas (Weick, 1976), que se mueven impulsadas cada una por sus propias misiones e intereses, con la mirada puesta en las acciones y decisiones que adoptan los competidores y de las oportunidades que se presentan en los diversos mercados (White, 2002: 131-32). Efectivamente, estos sistemas se comportan según la metáfora empleada por Halsey (1992: 1916): como una suma de emprendimientos capitalistas de pequeña escala sujetos a vivir o morir conforme a la disciplina del mercado, en contraste con sus contrapartes europeas, más lentas en nacer y más aún en morir. Corresponden, según este autor, a un tipo específico de economía política; carente de macro-planificaciones y donde cada institución resuelve sus propios problemas compitiendo con numerosos otros proveedores por clientes-alumnos, profesores, recursos y reputaciones.

Diversidad de sistemas y arreglos

Diametralmente opuesta es la ubicación de la mayoría de los sistemas pertenecientes a los países de la OECD en el mapa de la Figura 3.5., situados en el cuadrante inferior izquierdo donde menos de un 25% de su matrícula y de los recursos destinados a la educación radica en instituciones privadas o proviene de fuentes privadas. Así ocurre en Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Turquía. En su promedio, los países de la OECD para los cuales se cuenta con información comparable se ubican en las coordenadas 24,3% de matrícula privada y 13,0% de recursos originados en fuentes privadas.

Al interior de este Cuadrante de menor privatismo cabe distinguir sin embargo a lo menos tres situaciones diferentes en relación a los procesos de mercadización que allí tienen lugar.

En primer lugar aparece un grupo de países donde los gobiernos --que en este caso son los principales financistas de sus sistemas-- utilizan intensamente los instrumentos de asignación presupuestaria para crear cuasi-mercados o mercados administrados e inducir, por esta vía, grados variables de competencia entre las instituciones públicas, con el fin de alcanzar objetivos tales como incrementar la eficiencia de éstas o mejorar su competitividad en el mercado global. Tal es el caso, por ejemplo, de los países nórdicos⁴ y lo mismo vale

para Irlanda y Nueva Zelanda.⁵ En todos ellos las instituciones se hallan sometidas a fuertes presiones de sus gobiernos que emplean mecanismos de tipo mercado para inducirlos a adoptar comportamientos y formas de gestión que les permitan elevar su desempeño, mejorar su productividad, diversificar sus fuentes de ingreso, innovar y responder con mayor rapidez y flexibilidad a las cambiantes condiciones de su entorno. A este mismo grupo pertenecen asimismo los Países Bajos y el Reino Unido, que conviene mencionar aparte pues en la estadística internacional, como se señaló anteriormente, aparecen en una situación *sui generis*, debido a que su matrícula se computa en un 100% como radicada en instituciones privadas dependientes del financiamiento gubernamental. Para efectos de nuestro análisis se trata de una identificación que no responde a las características de una auténtica provisión privada, sino que proviene del hecho de que en estos dos países se enfatiza el carácter de corporaciones autónomas de las universidades. Para cualquier efecto comparativo deben ser clasificadas como universidades públicas sin embargo, igual como a las instituciones en los demás países de Europa occidental. Como sea, en ambos las universidades son financiadas en su totalidad o en lo principal mediante recursos públicos y los estudiantes pagan aranceles de matrícula (más altos en el Reino Unido), disponiendo de esquemas de becas o de créditos para financiar dicho pago. Además, estos países destacan por contar con gobiernos que aplican intensamente políticas pro-competencia conducentes a situaciones de mercado administrado, con un activo rol del gobierno que actúa a distancia pero con múltiples instrumentos de conducción y control.⁶

En una situación completamente diferente dentro de este cuadrante se hallan los sistemas de Grecia, Turquía y Uruguay, en los cuales se mantiene gruesamente el patrón tradicional de relaciones entre la educación superior y el gobierno prevaleciendo en ellos, por tanto, una forma de coordinación político-burocrática, combinada con una fuerte presencia de los intereses corporativos de las instituciones y los académicos de las universidades públicas. Asimismo, estos sistemas han logrado mantener altas barreras de entrada tornando imposible o dificultando al máximo el ingreso de nuevos competidores. En general en estos casos los gobiernos no utilizan mecanismos de tipo mercado para la asignación de los recursos ni promueven la desregulación del sistema.⁷

Un tercer grupo de países ubicados en este cuadrante, entre lo que se encuentran Argentina y México por el lado latinoamericano, y Polonia y Portugal dentro del área OECD, experimentan procesos de mercadización de variable intensidad, sin que éstos hayan alcanzado todavía el umbral del 50% en ninguna de las dos variables fundamentales. Los respectivos gobiernos, a ambos lados del Atlántico, persiguen objetivos distintos al fomentar, o dejar crecer, al sector privado pero enfrentan decisiones similares como son si limitar o estimular el crecimiento de este sector, qué procedimientos emplear para asegurar estándares mínimos de calidad de la provisión privada y cómo evitar que niveles crecientes de privatismo generen efectos negativos de equidad en el acceso a la educación superior.⁸

En el Cuadrante superior izquierdo se halla situado un grupo de sistemas latinoamericanos --que incluye a Costa Rica⁹ y en el límite con el Cuadrante de mayor privatismo, a República Dominicana, Paraguay y Brasil¹⁰-- en todos los cuales tanto la matrícula privada como el peso relativo de los recursos originados en el sector privado están próximos a traspasar el umbral del 50%, como desde ya ocurre en el caso de la matrícula de estos países. A diferencia sin embargo de lo que sucede con los países de más alto privatismo, en este otro grupo los

gobiernos aplican en general una política de doble *laissez faire* respecto de las instituciones de educación superior. Por un lado financian casi íntegramente a las universidades públicas sin sujetarlas a mayores controles de comportamiento y desempeño y, por el otro, dejan crecer desreguladamente al sector privado, con el resultado que, como ocurre también en otras partes de la región latinoamericana, los sistemas adquieren un claro carácter bimodal. Desde el punto de vista del análisis del mercado, se trata en estos casos por tanto de un mercado de provisión privada que coexiste lado a lado con un sector de instituciones públicas que se desenvuelven bajo el patronazgo del estado. Ambas partes del sistema forman universos separados: uno bajo directa responsabilidad del estado, que como sucede en Brasil invierte fuertemente en instituciones públicas que no cobran aranceles en el nivel de pregrado; el otro entregado a una competencia relativamente desregulada y sin que existan esquemas de apoyo estudiantil que faciliten la libre elección.¹¹

Finalmente, en el cuadrante inferior derecho, los sistemas dependen en más de un 50% de su gasto total de fuentes privadas --como ocurre en los casos de Australia, Estados Unidos y Perú-- pero su matrícula privada se mantiene por debajo del umbral del 50% (aunque en el límite de éste en el caso del Perú). Si bien hay una similitud de posición topográfica, las características de estos sistemas --desde el punto de vista que aquí interesa-- son bien diferentes entre sí. Por ejemplo, en Australia no hay universidades privadas, ni independientes ni dependientes del financiamiento fiscal (pero sí instituciones no-universitarias de este tipo). Sin embargo, a partir de los años 1990, los alumnos pagan un arancel en las instituciones públicas bajo el esquema denominado Higher Education Credit System (HECS)¹², que combina el pago por parte de los estudiantes con créditos contingentes a sus ingresos futuros. En promedio, alrededor de un 30% de los ingresos de las universidades proviene de recursos obtenidos por este concepto, en proporciones relativamente similares de parte de alumnos nacionales y extranjeros.¹³ En el caso de los Estados Unidos de América, aunque la mayoría de los alumnos está matriculada en instituciones públicas, todos pagan un arancel y aquellos que concurren a instituciones privadas, especialmente a las de mayor prestigio, pagan aranceles extraordinariamente altos.¹⁴ Por su lado, el sistema peruano se asemeja en su economía política más a los sistemas duales de América Latina que vimos antes, con políticas de doble *laissez faire* gubernamental y escaso apoyo para los estudiantes, planteándose aquí --con igual agudeza que en los otros casos-- la cuestión del control de calidad, acentuada en el caso peruano por una mayor debilidad de sus instituciones públicas y un explosivo crecimiento de la matrícula.¹⁵

6.1.2. Mercadización

Según se acaba de mencionar, los sistemas con un alto nivel de privatismo tienden a coordinar sus actividades a través del mercado; esto es, las instituciones compiten por alumnos, personal académico, recursos y prestigios, al tiempo que las políticas gubernamentales intervienen a distancia (Kickert, 1995)¹⁶ con el fin de guiar y regular estos mercados y para impulsar el desarrollo de los sistemas a través de la asignación selectiva de recursos en favor de las instituciones públicas, como ocurre en Corea (Kim y Lee, 2003), Japón (Yonezawa, 2006; Kobayashi, 1992) y en Chile (Brunner y Tillett, 2006).

En cada uno de estos sistemas con alto privatismo, la mercadización adquiere sin embargo rasgos nacionales distintivos, producto del alojamiento (*embeddedness*) de sus mercados

de educación superior dentro de las condiciones propias de contexto --nivel de desarrollo, régimen político, estructura social, conformación cultural, trayectoria de los sistemas, etc.-- y debido a las políticas y regulaciones que, en cada caso, adoptan los gobiernos.¹⁷

Desde luego, Chile aparece como uno de los países cuyo sistema muestra un mayor grado de privatismo, pudiendo sostenerse, además, que también allí los procesos de mercadización se hallan en una fase más avanzada. Esto resulta, en parte, por la temprana instalación --a partir de 1981, como se vio en la Parte II de este estudio-- de un esquema de coordinación que otorga un rol preferente a los mercados y de las políticas y regulaciones impulsadas por los gobiernos a partir de 1990 (Sección 5.2.). Aquí nos ocuparemos de tres tipos de áreas de políticas especialmente relevantes para este estudio. Primero, las regulaciones que tocan a la estructura del mercado universitario, el comportamiento de las instituciones y su desempeño. Segundo, aquellas que han introducido un conjunto de regulaciones encaminadas a asegurar el control de calidad de los servicios educacionales ofrecidos en el mercado. Y, tercero, las políticas de financiamiento gubernamental de la educación superior.

Políticas de regulación del mercado

Para tener una visión de conjunto de estas políticas, conviene utilizar aquí la grilla conceptual introducida en la Parte I (2.5.2.) referida a las regulaciones que estructuran el mercado universitario, aquellas referidas al comportamiento de las organizaciones y, en tercer término, las que regulan su desempeño, tal como se presenta en el siguiente Cuadro sinóptico.

Cuadro sinóptico 3.1.: Regulaciones del mercado universitario en Chile

ESTRUCTURA DEL MERCADO	COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL	DESEMPEÑO
1. Reglas de entrada 1.1. Existe libertad para crear universidades privadas consagrada en la Constitución y regulada por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). 1.2. Ellas gozan de personalidad jurídica por el solo hecho de depositar sus estatutos en el Ministerio de Educación. 1.3. Deben constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro. 1.4. Una vez aprobado su proyecto institucional y satisfechas las condiciones básicas de personal académico, infraestructura y solvencia financiera para ofrecer un mínimo de programas académicos de Nivel 5A, obtienen su reconocimiento oficial y pueden operar. 1.5. Las nuevas universidades quedan sujetas por un período mínimo de 6 años, prorrogable por otros 5, a la supervisión del CSE, el que debe sancionar la creación de cualquier programa o sede adicional que desee establecer el proveedor. 1.7. Cumplido el plazo indicado, el CSE debe otorgar plena autonomía a la institución o solicitar al MINEDUC la revocación de su reconocimiento oficial y la cancelación de su personalidad jurídica. 1.8. No existe limitación para el ingreso de "nuevos proveedores" extranjeros al sistema. Para operar directamente en Chile, necesitan cumplir los mismos requisitos de una nueva universidad privada.	1. Precio 1.1. Las universidades privadas, igual que las públicas, determinan libremente el precio de sus servicios (aranceles y tasas). El Gobierno determina 'aranceles de referencia' para asignar las ayudas estudiantiles, los cuales poseen carácter indicativo para las instituciones. Se fijan para grupos de carreras de costo similar y para diversas categorías de universidades. 2. Cantidad 2.1. Las universidades públicas y privadas deciden libremente el número de vacantes que desean ofrecer anualmente. 2.2. Tampoco hay límites en cuanto al número de graduados formados en diferentes carreras. 3. Calidad 3.1. Existe un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, al que concurren voluntariamente las universidades públicas y privadas y sus programas. Sólo es obligatoria la acreditación de las carreras de medicina y pedagogía. 4. Capacidad y organización 4.1. No hay exigencias legales respecto del número y tipo de personal académico y demás condiciones de funcionamiento. Sin embargo, el Gobierno emplea una 'fórmula' para asignar el 5% del aporte fiscal directo a las universidades del CRUCH, el cual considera algunos indicadores como número de profesores de jornada completa, sus niveles de calificación académica y productividad 4.2. Las universidades privadas deciden libremente su régimen de organización, gobierno y gestión. Por su lado, las universidades estatales dictan sus propios estatutos, los cuales deben ser sancionados por una ley de la República.	1. Accountability 1.1. No hay exigencias legales de informar para las instituciones ni indicadores nacionales de desempeño. Gradualmente sin embargo el Gobierno ha ido haciendo exigencias de información a las universidades del CRUCH vinculadas a la asignación de recursos. 1.2. Las universidades estatales se hallan sujetas al control de legalidad de sus actos por parte de la Contraloría General de la República y deben informar sus balances al MINEDUC. 1.3. No hay exámenes nacionales externos para los estudiantes durante sus estudios ni al finalizarlos. 1.4. No hay exámenes de habilitación profesional; el título otorgado por la universidad es condición suficiente para el ejercicio profesional. 1.5. Las universidades de todo tipo son libres para invertir en el mercado publicitario. 2. Resultados 2.1. Los resultados de desempeño de las universidades públicas y privadas son evaluados exclusivamente por el mercado, sin perjuicio de los procedimientos voluntarios de acreditación de instituciones y programas.
2. Reglas de salida 2.1. A petición del CSE, el MINEDUC puede cancelar la personalidad jurídica de una universidad plenamente autónoma si no cumple sus objetivos estatutarios, realiza acciones penadas por la ley o deja de otorgar títulos profesionales de Nivel 5A.		
3. Competencia 3.1. Las universidades privadas autónomas gozan de libertad para definir su oferta de programas y crear sedes dentro y fuera del país. 3.2. Pueden cubrir todo el espectro de títulos y grados, sin limitación. 3.3. Son libres para diferenciar sus servicios y otorgar los títulos y grados que decidan. 3.4. Las universidades privadas pueden establecer alianzas, fusionarse y transarse en el mercado. 3.5. Actúan con libertad en los mercados de insumos: admisión de alumnos, contratación de académicos y financiamiento. 3.6. Tanto las universidades públicas como privadas pueden establecer convenios de todo tipo con instituciones extranjeras.		
4. Subsidios 4.1. Mientras que las universidades privadas tradicionales reciben de parte del estado el mismo tratamiento en subsidios que las universidades estatales, las universidades privadas nuevas (post 1980) no reciben aportes directos del estado. 4.2. Pueden participar marginalmente en algunos programas financiados por el Gobierno. 4.3. Sus alumnos tienen acceso a créditos con aval del estado y garantía de las propias universidades mientras duran sus estudios.		

Este Cuadro sinóptico muestra la existencia de un mercado con bajas reglas de entrada y pocas restricciones estructurales. Tampoco existen exigencias de desempeño ni obligaciones precisas de información. La competencia es intensa desde el momento que las universidades estatales (al igual que las privadas dependientes) son financiadas sólo parcialmente por el estado y por tanto deben conseguir en el mercado, al igual que las universidades privadas independientes, sus alumnos, profesores, recursos adicionales y prestigios.

Las fuerzas de la oferta y la demanda regulan cantidades (por ejemplo, de vacantes, programas y sedes) y el precio de los aranceles y, en general, crean las oportunidades y trazan los límites para las estrategias institucionales. No hay topes mínimos o máximos para la admisión de alumnos salvo los determinados por las propias instituciones y, por lo mismo, la producción de graduados se ajusta por el mercado. Las instituciones gozan de libertad para enseñar e investigar y manejan discrecionalmente sus recursos (con algunos controles administrativos en el caso de las universidades estatales). Eligen asimismo sus formas de gobierno y gestión y contratan a su personal, académico y no académico, en los respectivos mercados de trabajo.

Las intervenciones del gobierno se dirigen principalmente a crear un marco de incentivos a través de regulaciones de orden estructural, las que habitualmente son preferidas pues se consideran más efectivas y costo eficientes que las regulaciones de comportamientos organizacionales, que usualmente entrañan mayores costos de transacción y, debido a la asimetría de información, crean problemas para su seguimiento y control. Dicho en otras palabras, el gobierno confía el desarrollo del sistema, en lo básico, al mercado, encargándose de regular sus condiciones estructurales y empleando, adicionalmente, dos series de instrumentos para intervenir sobre los comportamientos y el desempeño de las organizaciones. Por un lado, la serie de instrumentos dirigidos al control a distancia de la calidad y, por el otro, la serie de herramientas para la asignación de los subsidios fiscales. En suma, el mercado chileno aparece al análisis como altamente competitivo y abriendo un amplio espacio para la autorregulación de los agentes institucionales (ver más adelante Cuadro sinóptico 3.3.).

Políticas de control de calidad

¿Por qué, entonces, no entregar también a las fuerzas de la oferta y la demanda la autorregulación de la calidad de los procesos y productos en este mercado? Como se vio en la primera parte, ello se debe fundamentalmente a la existencia de asimetrías de información que, en este ámbito, causan una falla de mercado. En efecto, como se vio en la primera Parte la educación es un bien de experiencia (Franck y Schönfelder, 2000)¹⁸ --es decir, de aquellos en que el consumidor no puede conocer anticipadamente ni inspeccionar fácilmente su calidad-- lo que genera un problema de información para el consumidor (el estudiante) y facilita que el proveedor pueda incurrir en comportamientos engañosos. Ya J.S. Mill (1869: 625) había anticipado esta situación: “Cuando la ignorancia del consumidor es grande”, escribió, “el motivo comercial actúa mucho más poderosamente en la dirección de competir unos con otros en las artes del engaño y el auto-elogio que por el mérito”. A lo anterior se agregan varios otros factores que la literatura identifica como obstáculos para la autorregulación de la calidad en el mercado de la educación superior, tales como la resistencia de las instituciones a informar sobre el valor agregado de sus servicios; el hecho

de que en las universidades de mayor prestigio los investigadores carecen de incentivos para participar activamente en la enseñanza de pregrado; la dificultad que tiene medir la calidad de la educación impartida y, más aún, la experiencia de aprendizaje de los alumnos; la erosión de los mecanismos tradicionales de autocontrol de la profesión académica como resultado del proceso de masificación, el cual ha forzado a las universidades a contratar personal por hora para producir docencia de una manera cuasi-industrial; personal docente compuesto por profesores itinerantes que se trasladan de una universidad a otra ofreciendo sus servicios; la falta de interés que suele existir entre los directivos y administradores universitarios respecto de la calidad de la formación de pregrado; la circunstancia de que actualmente parece haber poca colaboración entre los profesores para reflexionar sobre sus prácticas de enseñanza y mejorarlas, etc.

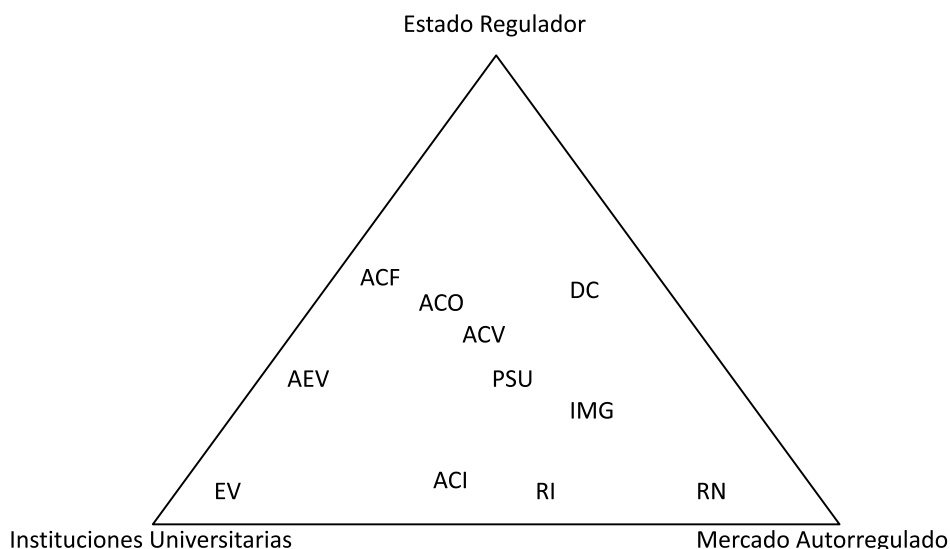
En estas condiciones el mercado genera un sistema de señales indirectas, basado habitualmente en la posición que las instituciones ocupan en una escala de prestigio, el cual opera como sustituto en ausencia de suficiente información pública. La ulterior publicación de rankings de universidades elaborados por los medios de comunicación refuerzan este sistema de señales indirectas, con una serie de efectos ambiguos que la literatura discute.¹⁹ Los gobiernos, por su parte, se ven impelidos a actuar, particularmente en sistemas con altos niveles de privatismo y mercadización, con el fin de evitar el fraude de los diplomas y reducir los costos que para los consumidores entraña buscar información confiable, dificultad que perjudica en especial a los jóvenes --particularmente a aquellos de menores recursos-- que no pertenecen a redes de contacto con una alta densidad de información sobre las características intrínsecas de las instituciones de educación superior.

Las políticas implementadas en Chile a partir del año 1990 han ido creando entre tanto, de manera incremental, un sistema de aseguramiento de la calidad que partió con las funciones de supervisión y licenciamiento de nuevas universidades privadas descritas en el anterior Cuadro sinóptico (3.1.), que luego se ampliaron mediante procedimientos experimentales de acreditación de programas de pre y postgrado hasta alcanzar, el año 2006, su plena instalación mediante la aprobación de la ley que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad. Este sistema contempla básicamente cuatro funciones:

- De información, que tiene por objeto la identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión de un sistema de información al público;
- De licenciamiento de nuevas instituciones privadas, procedimiento administrado por el Consejo Superior de Educación;
- De acreditación institucional, consistente en un proceso de evaluación externa de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados.
- De acreditación de carreras o programas, consistente en procesos de verificación por pares de la calidad de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales.

La operación de este sistema de aseguramiento --con las funciones indicadas-- no agota sin embargo el conjunto de procedimientos que regulan en este aspecto al mercado universitario en Chile. Para obtener un visión gráfica de cuáles son estos mecanismos puede utilizarse como base un triángulo de Clark modificado, en cuyo espacio es posible localizar estos diversos procedimientos, ordenándolos de abajo hacia arriba según sus niveles crecientes de coerción y, en sentido horizontal, por su grado mayor o menor de proximidad respecto de los lados del triángulo que relacionan al estado con el mercado y con las instituciones y a éstas con el mercado respectivamente (Figura 3.6).

Figura 3.6.: Control de calidad en el sistema de educación superior chileno



Leyenda: **EV** (Evaluación interna del personal docente); **RI** (Rankings internacionales); **ACI** (Acreditación voluntaria con agencias internacionales); **RN** (Rankings nacionales de prestigio); **PSU** (Prueba de selección universitarias); **IMG** (Información sobre mercado de graduados); **AEV** (Autoevaluación); **ACV** (Acreditación nacional voluntaria); **DC** (Defensa del consumidor); **ACO** (Acreditación nacional obligatoria); **ACF** (Acreditación como condición para financiamiento público).

La hipótesis más lógica de plantear es que en un sistema como el chileno, con altos grados de privatismo y extensos procesos de mercadización, los mecanismos empleados por el gobierno para regular la calidad del servicio educacional tenderán a ser, en general, blandos --es decir, con un bajo componente coercitivo-- y de tipo mercado, es decir, basados más en incentivos a la competencia que en el ejercicio de la autoridad político-administrativa del estado.

¿Se verifica esta hipótesis en la práctica?

Para partir por lo más obvio, el ángulo superior donde cabrían los dispositivos más imperativos aparece vacío, mientras que la mayoría de los mecanismos se ubican en la parte media y baja del triángulo; más próximos por ende a la operación autorregulada del mercado y a la autorregulación de las propias instituciones.

La evaluación interna del personal académico (EV), ejercida ya bien por pares de la propia institución o por medio de encuestas de satisfacción administradas a los alumnos, o como parte de las rutinas de la administración académica, constituye un primer instrumento de autocontrol, el cual interesa principalmente a la propia corporación. Su uso efectivo como medio de control de calidad depende, por lo mismo, principalmente de las propias organizaciones académicas y, en buena medida, de su cultura organizacional. En general, y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la investigación con sus mecanismos de control por pares ejercido a la hora de la presentación de resultados y, principalmente, con la intervención de jurados en las revistas académicas de prestigio internacional, en el ámbito de la docencia no hay una tradición de evaluación por pares. Más bien, las universidades descansan en encuestas que recogen la evaluación de los cursos por parte de los alumnos y/o en el juicio administrativo de las autoridades de departamentos, carreras o escuelas. Se trata pues de un mecanismo que, en ausencia de una fuerte cultura de calidad institucional, sólo puede jugar un papel menor.

Los rankings internacionales (RI) que han empezado a aparecer en años recientes, y a los cuales nos referimos anteriormente como una de las expresiones del mercado global (1.4.), tienen un interés limitado, debido al escaso número de universidades chilenas que aparecen allí mencionadas (dos o tres). Su influencia es por lo mismo acotada, particularmente en el mercado de la enseñanza de pregrado, en la medida que estos rankings, con excepción del publicado anualmente por el Times Higher Education Supplement descansan exclusiva o casi exclusivamente en variables que miden el desempeño de las universidades en el área de la investigación y la producción de conocimiento científico internacionalmente registrado. Sirve con todo a algunas pocas universidades para señalar su prestigio, para cohesionar su cultura institucional en torno a metas de estatus internacional y para sus campañas de marketing.

En cambio, hay líneas más especializadas de rankings internacionales, como ocurre en el caso de los Programas de MBA por ejemplo, que sí parecen tener impacto sobre la gestión de los mismos, entre otras cosas porque este mercado de especialidad tiende a tener, también, un mayor grado de internacionalización en cuanto a la movilidad de los estudiantes y académicos y al uso de los diplomas en el respectivo mercado ocupacional de posiciones gerenciales. También en algunas áreas profesionales, por ejemplo de las ingenierías y la arquitectura, ha existido interés por parte de algunos programas chilenos de acreditarse ante agencias internacionales, básicamente con propósitos de mejoramiento de su calidad y con un ojo puesto en las condiciones de la competencia. Es probable, asimismo, que algunas universidades busquen acreditarse, como tales, ante agencias internacionales, con el fin de adquirir ventajas competitivas en el mercado y de obtener información relevante para sus propios procesos de planeamiento estratégico.

En tanto, los ranking nacionales (RN) producidos por algunos medios de comunicación han adquirido progresivamente mayor relevancia, a pesar de su construcción todavía débil, fallas de concepción y diseño y escasa transparencia en cuanto a las metodologías empleadas. Sin embargo cumplen una función evidente a la hora de señalar prestigios institucionales, contribuyendo a crear reputaciones en el mercado como resulta aparente del uso que las universidades hacen de ellos cada vez que su ubicación en alguna de las variables medidas las favorece.

La prueba de selección universitaria (PSU) puede considerarse un medio indirecto de control de calidad por un doble concepto. Primero, porque permite a las universidades más competitivas seleccionar a los alumnos-insumos de más alta calidad medida por esta Prueba y, con ello, incrementar el efecto de pares en sus procesos de enseñanza (Winston, 1999, 2003). Enseguida porque permite construir expeditamente rankings de selectividad de las universidades, basados en el porcentaje de alumnos con más alto puntaje que ingresan a cada institución o a diferentes carreras y dar a conocer los puntajes de corte por debajo los cuales una institución no admite alumnos (Brunner y Uribe, 2007:Parte III). Se trata por tanto de un medio pro-competencia, aunque restringido al grupo de universidades más selectivas o a las carreras con mayor demanda por parte de alumnos con alto rendimiento. Naturalmente, por estos conceptos es además un componente importante del prestigio relativo de las instituciones y sus programas.

La información sobre el mercado de graduados (IMG), que en Chile proporciona el Ministerio de Educación a través del sitio Futuro Laboral podría eventualmente convertirse en un poderoso instrumento blando para orientar la demanda estudiantil y la oferta de programas y para evaluar --sea públicamente o al interior de las universidades-- la calidad de las instituciones en función de la inserción y trayectoria laboral de sus graduados. Por el momento, se trata sin embargo de un instrumento generalista, que sólo proporciona agregadamente información pública sobre las remuneraciones promedio y la dispersión salarial en más de cien carreras profesionales y técnicas, después de dos y cuatro años de haber completado sus estudios. Con todo, comienza a ser usado también para efectos de comparación entre tipos de carreras y de instituciones (Meller y Rappoport, 2006; Rappoport, Meller y Benavente, 2004).

La realización de procesos de autoevaluación (AEV) por parte de programas, unidades, servicios académicos (como bibliotecas, por ejemplo) e instituciones completas ha adquirido asimismo carta de ciudadanía en el sistema, como condición para poder participar posteriormente en procesos de acreditación pública. En efecto, para tomar parte en estos procesos, los programas e instituciones requieren haber cumplido previamente esta condición como requisito para optar al procedimiento de acreditación pública. Estos procesos han recibido también un fuerte impulso del lado de la prédica internacional, que subraya la importancia de instalar una cultura de la evaluación en las universidades como factor fundamental para una gestión de calidad.

El sistema de acreditación pública voluntaria (ACV) con que había venido experimentando Chile durante los últimos años, y que ahora ha sido consagrado por ley, es sin duda el principal medio de control de calidad con que cuenta el sistema de educación superior. Si se lo mira en detalle, en su evolución y potencial futuro, se debe concluir que ha sido diseñado para acompañar a las fuerzas del mercado en su función de coordinación del sistema; no para sustituirlas. Es administrado por una agencia independiente del gobierno, tiene carácter voluntario y se basa en procesos conducidos por pares académicos. Hasta aquí, como se vio antes, los procedimientos usados han sido en general exitosos en el ámbito de la acreditación de instituciones universitarias, las cuales en su mayoría se han sometido voluntariamente a este proceso y obtenido su acreditación por un número variable de años. En cambio, su aplicación en el ámbito de los programas de pregrado y de maestría ha avanzado sólo lentamente, mientras ha resultado altamente eficaz en el caso de los programas de doctorado (5.4.2.).

Las normas de defensa del consumidor (DC), aunque se han establecido algunas para regular situaciones que pudieran afectar a los estudiantes o candidatos a estudiar en universidades privadas, parecen tener hasta ahora poca utilización y no representan por tanto un dispositivo importante dentro del cuadro general del control de calidad.

La ley de aseguramiento de la calidad, apartándose en este punto del principio voluntario de la acreditación, definió la obligatoriedad de la acreditación (ACO), en un plazo determinado, para los programas conducentes al título de médico cirujano y al título de profesor en cualquiera de sus especialidades. En el primer caso la propia profesión médica venía reclamando esta imposición, como una manera de elevar las barreras de entrada al mercado y para evitar un deterioro de los estándares de formación profesional que sentía amenazados por la creación de múltiples nuevas facultades y escuelas de medicina. En el segundo caso, el continuo debate público sobre el desempeño de los docentes de enseñanza básica y media creó la oportunidad y gatilló la decisión. Es este el único mecanismo impositivo que ha creado el régimen de regulaciones de la calidad hasta ahora, confirmándose más como una excepción que como una regla.

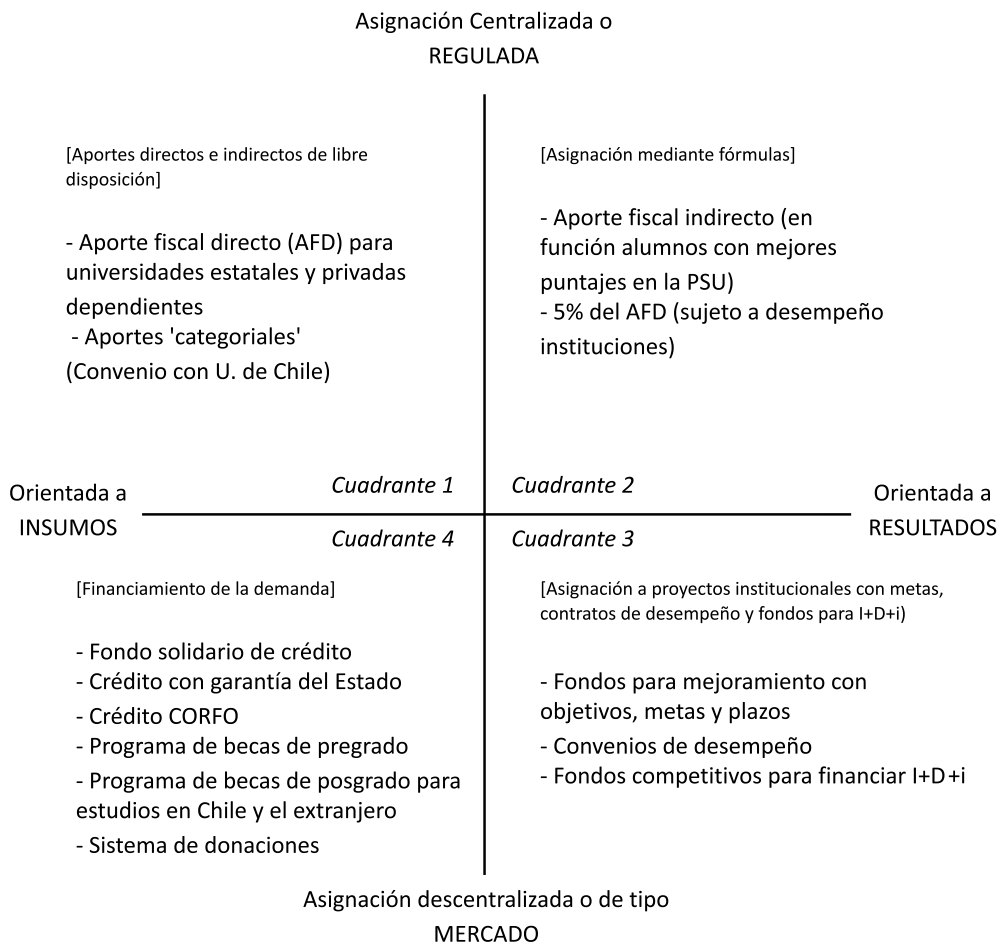
Por último, aunque no reviste un carácter directamente impositivo, la acreditación institucional como condición para el financiamiento estatal (ACF) --esto es, exigida como condición de elegibilidad, por ejemplo para que los alumnos de una universidad puedan acceder a créditos estudiantiles subsidiados o con aval del estado-- constituye un buen ejemplo de una regulación que utiliza las fuerzas del mercado en beneficio del interés público. En efecto, mediante este dispositivo el gobierno obtiene, sin obligarlas, que las universidades concurren voluntaria pero inducidamente a acreditar sus estándares de calidad, al mismo tiempo que resguarda el derecho de los estudiantes en cuanto consumidores y el buen uso de los dineros fiscales de cara a los ciudadanos contribuyentes.

En suma, el triángulo de funciones de control de calidad muestra que, efectivamente, el sistema chileno descansa para este efecto principalmente en las fuerzas autorreguladoras del mercado, con una baja intervención directa de la autoridad pública que, cuando interviene, lo hace más bien a distancia y mediante el uso de dispositivos que no interfieren en la competencia al mismo tiempo que procuran evitar lo que J.S. Mill percibía como un riesgo para la educación en el mercado.

Políticas de financiamiento

Según se vio en la Parte I, los procesos de mercadización (2.1.2.) tienen uno de sus principales soportes en las modalidades empleadas para el financiamiento de los sistemas. Se recordará asimismo que la literatura especializada identifica esquemáticamente cuatro modelos básicos de asignación de recursos públicos a las instituciones de educación superior (Sección 1.3.3.) según si el financiamiento gubernamental se orienta hacia los insumos o los resultados, y según si su asignación usa una modalidad centralizada (regulada) o descentralizada (de tipo mercado). Utilizando el mismo esquema y su representación gráfica pueden analizarse ahora los diferentes instrumentos de financiamiento a los que recurren las políticas de educación superior en Chile (Figura 3.7.).

Figura 3.7.: Chile, Modalidades e instrumentos de asignación de recursos fiscales
[Financiamiento de la demanda]



Según puede apreciarse en esta Figura, la política gubernamental emplea en Chile todas las modalidades básicas disponibles y una combinación de instrumentos en cada modalidad.

En el cuadrante 1 utiliza la modalidad de un aporte en bloque (*lump sum budget o block grant*) bajo la forma del aporte fiscal directo (AFD), el cual se asigna sobre la base de criterios históricos a las universidades estatales y privadas dependientes y representa alrededor de un 45% del gasto total del estado en la educación superior, sin considerar el gasto en I+D (Tabla 3.12.). En este mismo cuadrante emplea además un instrumento de asignación que suele ser llamado categorial, en el sentido que se dirige a una categoría de instituciones definidas de acuerdo a algún criterio especial y no entraña un proceso competitivo para su asignación. Es el caso de los recursos transferidos anualmente a la Universidad de Chile como principal institución estatal para el cumplimiento de tareas de interés nacional.

Por medio de la aplicación de una fórmula (Cuadrante 2) que considera variables de desempeño y resultados se asigna anualmente a estas mismas universidades un 5% del aporte fiscal directo (AFD); el monto recibido por este concepto pasa a formar parte de la base sobre la cual se calcula el AFD.²⁰ Asimismo, dentro de este cuadrante se asigna sobre bases competitivas un aporte fiscal indirecto (AFI) a las instituciones, el que favorece a aquellas --sin distinción de si son estatales o privadas-- que en su nueva matrícula de cada año inscriben alumnos provenientes de los 27.500 mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). La fórmula de cálculo considera el número de estos alumnos inscritos por cada institución según su puntaje obtenido, a efecto de lo cual los puntajes son distribuidos en cinco franjas con ponderación decreciente del valor del subsidio a medida que disminuyen los puntajes.

En el cuadrante 3, de asignación descentralizada orientada a resultados, las políticas gubernamentales hacen uso de fondos para el desarrollo institucional, de contratos de desempeño (*performance contracts*)²¹ y de fondos competitivos para el financiamiento de actividades de I+D+i. En la primera categoría destacan los programas de fomento para el desarrollo de áreas prioritarias y el mejoramiento de la calidad y el desempeño de la educación superior, los cuales tienen por objeto financiar proyectos destinados a la inversión en infraestructura académica y el mejoramiento académico y de la gestión de las universidades estatales y privadas dependientes. Habitualmente estos proyectos contemplan objetivos, metas y plazos y las instituciones deben cumplir otra serie de requisitos --como por ejemplo contar con un plan estratégico de desarrollo-- al momento de presentarlos.

También forman parte de este cuadrante los diversos fondos, programas e iniciativas --todos ellos basados en concursos de proyectos evaluados por pares-- mediante los cuales el gobierno asigna recursos para I+D+i y para la formación de posgrado, cuyos principales beneficiarios son las universidades, en particular aquellas con mayor capacidad en este ámbito.²²

Por último, en la modalidad del cuadrante 4 el gobierno utiliza distintos instrumentos para financiar la demanda mediante esquemas de apoyo a los estudiantes. Actualmente este rubro representa alrededor de un 35% del gasto público en educación superior, sin contar los recursos destinados a I+D (Tabla 3.12). Comprende por un lado un fondo solidario de crédito que contribuye anualmente a los fondos de créditos que administra individualmente

cada una de las universidades estatales y privadas dependientes para auxiliar a sus alumnos que no estén en condiciones pagar el arancel y, por el otro, un sistema de crédito con garantía del estado (Ley 20.027) destinado a alumnos de cualquiera institución de educación superior que cumpla con las condiciones socio-económicas y académicas establecidas por la autoridad. Este sistema es administrado por las instituciones del sistema financiero y la garantía es provista inicialmente por la institución donde estudia el alumno y luego, desde el momento que se gradúa, por el estado. Además existe el Crédito CORFO para estudios de pregrado que permite a estudiantes chilenos y extranjeros residentes en Chile financiar a largo plazo la realización de sus estudios a través de créditos otorgados por bancos comerciales con recursos licitados por un organismo público denominado Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Beneficia principalmente a familias de ingresos medios que están en condiciones de avalar --con sus propios medios-- el préstamo ante el respectivo banco. Además, el Gobierno financia un conjunto de programas de becas de distinto tipo y alcance, tanto en el nivel de pregrado como de posgrado.²³ Dentro de este cuadrante cabe también el régimen que incentiva las donaciones filantrópicas de las empresas en beneficio de las instituciones de educación superior a través del sistema de Donaciones a la Educación Superior reglamentado por el art. 69 de la Ley 18.681, mecanismo que permite a los donantes recibir un beneficio tributario de hasta un 50% del monto donado, monto este último que se contabiliza como una contribución gubernamental. Se trata por tanto de un mecanismo descentralizado de financiamiento de insumos que haciendo uso de la competencia asigna de manera indirecta recursos a las instituciones mediante el expediente de favorecer a las empresas que ejecutan donaciones en su favor.

Para completar el cuadro sobre el financiamiento del sistema universitario chileno es preciso introducir la otra variable clave, cual es, el pago de aranceles por parte de los alumnos y sus familias, ya sea directamente o con el apoyo de préstamos y becas. El pago de aranceles representa más de un 90% de los ingresos anuales en el caso de las nuevas universidades privadas y, en promedio, alrededor de un tercio del ingreso anual de las universidades estatales y privadas dependientes.

En suma, el gobierno financia a las instituciones con recursos públicos mediante el uso de diversas modalidades e instrumentos de subsidio a la oferta y la demanda, pero son los alumnos y sus familias quienes aportan la mayor parte del gasto destinado a la educación superior. De hecho, al considerar una selección de países, se observa que en el caso de Chile se produce la paradoja de tener uno de los más altos gastos en educación superior en relación al PIB (2,0% en comparación con 1,4% en promedio para los países de la OECD) junto con el más bajo gasto público destinado a este sector (0,3% del PIB en comparación con 1,0% en promedio para el caso de los países de la OECD) (Tabla 3.16). De modo tal que el gasto público representa en Chile apenas un 15% del gasto total, situación anómala desde un punto de vista comparativo y sólo similar a la que exhiben otros países con sistemas dotados de un alto nivel de privatismo, como Japón y la República de Corea por un lado y, por el otro, Estados Unidos y Australia. Como un corolario, esta misma Tabla muestra que en Chile el gasto por alumno en programas de Nivel 5A no es bajo considerado el nivel relativo de desarrollo de los países según su ingreso per cápita. En efecto, asciende a USD 8.090, cifra superior a la de Grecia, Hungría, Italia, Polonia, República Checa y República Eslovaca y es similar al de la República de Corea.

Tabla 3.16.: Comparación internacional, Gasto en instituciones de educación superior por fuentes y gasto por alumno según tipo de programa (2004)¹

	Gasto en educación superior como porcentaje del PIB		Gasto por alumno (incluyendo actividades de I+D) (USD – PPA)		
	Público	Privado	Tipo B	Tipo A	Total
Alemania	1,0	0,1	6.413	13.128	12.255
Argentina	0,6	0,4	2.208	3.180	2.896
Australia	0,8	0,8	8.425	15.000	14.036
Austria	1,1	0,1	10.072	14.281	13.959
Brasil	0,8	0,5	na	9.019	9.019
Chile	0,3	1,7	4.371	8.090	6.873
Dinamarca	1,8	0,1	x	x	15.225
España	0,9	0,3	8.363	9.258	9.378
Estados Unidos	1,0	1,9	x	x	22.476
Estonia	0,9	..	4.194	..	4.552
Finlandia	1,7	0,1	8.729	12.507	12.505
Francia	1,2	0,2	9.113	11.195	10.668
Grecia	1,1	n.a	2.549	7.199	5.593
Hungría	0,9	0,2	5.089	7.198	7.095
Indonesia	0,2	0,3	x	x	1.073
Islandia	1,1	0,1	x	x	8.881
Israel	1,0	1,9	8.673	11.922	11.289
Irlanda	1,0	1,1	x	x	10.221
Italia	0,7	0,3	8.378	7.716	7.723
Japón	0,5	0,8	7.619	13.777	12.193
México	0,9	0,4	x	x	5.778
Nueva Zelanda	0,9	0,6	5.791	9.834	8.866
Noruega	1,4	0,1	x	x	14.997
OECD (promedio)	1,0	0,4			11.100
Paraguay	0,7	0,7	2.275	2.768	2.678
Perú	0,4	0,5	891	1.646	1.368
Polonia	1,1	0,4	2.756	4.471	4.412
Portugal	0,9	0,1	x	x	7.741
Reino Unido	0,8	0,3	x	x	11.484
República Checa	0,9	0,2	3.273	7.142	6.752
República de Corea	0,5	1,8	4.263	8.600	7.068
República Eslovaca	0,9	0,2	..	6.535	6.535
Suecia	1,6	0,2	x	x	16.218
Tailandia	0,5	..	16.194	3.935	4.774
Turquía	0,9	0,1	..	..	..
Uruguay	0,6	..	x	x	2.351

Fuente: Sobre la base de OECD (2007c: Tabla B2.4 y B1.1a) y UNESCO (2006: Tabla 2.a1 y 3.a).

(1) Para Chile, año 2005. Para Argentina, Brasil, Indonesia, Paraguay, Perú, Tailandia y Uruguay, 2003.

Leyenda:

na = no aplicable

x = cifra incluida en columna "Total"

.. = Sin información

Esta fuerte incidencia del gasto privado lleva a que Chile ocupe también un lugar especial en cuanto al porcentaje de recursos provenientes del hogar (esto es, las familias y los alumnos) destinado al pago de la educación superior (Tabla 3.17.). A su turno, a pesar de que existe un esquema amplio de créditos y de becas, sin embargo los hogares reciben finalmente un monto reducido de subsidio, equivalente en Chile al 0.17% del PIB, a distancia de la cifra correspondiente al promedio de los países de la OECD (0,26%) (OECD, 1997c: Tabla B5.2).

Tabla 3.17.: Comparación internacional, Gasto privado en instituciones de educación superior como proporción del gasto total en educación superior (2004)¹

	Gasto privado como porcentaje del gasto total ¹	Gasto de los hogares como porcentaje del gasto total ¹	Gasto de otras entidades privadas como porcentaje del gasto total ¹	Gasto privado subsidiado
Alemania	13,6	x	x	..
Argentina	41,3	33,5	7,8	..
Australia	52,0	35,6	17,2	0,8
Austria	4,3	4,8	1,6	2,0
Chile	82,0	83,7	0,9	2,5
Dinamarca	3,3	3,3	..	na
España	22,2	20,8	3,3	1,0
Estados Unidos	64,6	35,1	29,5	..
Finlandia	3,7	x	x	0,0
Francia	13,9	9,8	6,4	2,2
Grecia	2,1	0,4	1,7	..
Hungría	21,0	6,6	14,4	0,0
Indonesia	56,2	49,4	6,8	..
Islandia	9,1	9,1	..	..
Israel	45,0	34,4	16,1	5,4
Irlanda	13,0	15,6	1,8	4,4
Italia	26,0	18,4	12,2	4,6
Japón	58,8	x	x	..
México	30,3	30,6	0,5	0,8
Nueva Zelanda	39,2	39,2	..	..
OECD (promedio)	23,0	..	..	..
Países Bajos	21,0	12,0	10,4	1,4
Paraguay	48,6	48,6	na	..
Perú	55,4	55,4	..	..
Polonia	..	27,1	..	..
Portugal	14,0	14,0	..	..
Reino Unido	30,4	19,4	11,1	0,0
República Checa	15,3	9,2	6,1	..
República de Corea	78,7	55,6	23,3	0,3
República Eslovaca	18,7	9,7	9,0	0,0
Suecia	11,6	..	11,6	na
Tailandia	34,1	34,1	..	..
Turquía	10,0	10,0	..	na

Fuente: Sobre la base de OECD (2007c: Tabla B3.2b) y UNESCO (2006: Tabla 2.b.ii).

(*) Para Chile, año 2005. Para Argentina, Indonesia, Paraguay, Perú y Tailandia, año 2003.

(1) No incluye subsidios para pagos a instituciones de educación superior.

na = no aplicable

x = cifra incluida en primera columna

.. = Sin información

6.1.3. Organización del mercado universitario

El significativo aporte de recursos privados a la educación superior y el uso intensivo de instrumentos de tipo mercado para asignar recursos públicos a las universidades estimulan la competencia dentro del sistema. En efecto, el sistema se conforma propiamente a partir de la competencia por alumnos y recursos sin una coordinación planificada desde el centro a través de dispositivos político-burocráticos. A su turno, la autoridad pública actúa a distancia con políticas destinadas a desarrollar capacidades mediante la asignación de recursos a las instituciones²⁴ y para la investigación²⁵; a mejorar la calidad de la oferta mediante exigencias de información y acreditación²⁶, y a lograr objetivos de equidad por medio de un esquema relativamente amplio de créditos y becas estudiantiles.²⁷ Por su lado, las universidades buscan adaptarse (Huisman, 2006; Sporn, 1999) a este entorno de mercado y de regulaciones desplegando un conjunto de estrategias que, a su turno, se hallan condicionadas por su posición en el mercado.

En efecto, como se vio en la Parte I, la naturaleza de la competencia en el mercado de la educación superior se halla determinada por la dotación inicial de las instituciones al ingresar al mercado y su posterior evolución; por su ubicación en una escala de reputaciones (en parte determinada por sus dotaciones iniciales) y por las estrategias institucionales en los mercados relevantes.²⁸ Al momento de ingresar al mercado, la dotación inicial de las universidades consiste, esencialmente, en su capital histórico, compuesto por los subsidios e ingresos acumulados a lo largo de su existencia y transformados en su plataforma de capacidades; su capital humano (académicos, administradores y personal); su capital social (relaciones y normas que rigen a la comunidad institucional, le otorgan su identidad y la vinculan hacia fuera con grupos sociales y organizaciones), y su capital reputacional (producto del prestigio de sus académicos; la composición interna de sus funciones, i.e. el *mix* de docencia de pregrado y postgrado e investigación; la cobertura y prestigio académico y social de las áreas disciplinarias que cubren; el nivel selectivo-- académico y social-- de sus alumnos, y la trayectoria reputacional de las instituciones²⁹).

Bajo estas circunstancias las universidades antiguas, preexistentes a la implantación de un sistema de mercado, poseen en Chile una ventaja competitiva inicial, como ocurre con las llamadas universidades tradicionales. En seguida se sitúan las universidades que se crean en el mercado a partir de estructuras previamente existentes, como sucede en el caso chileno con las universidades derivadas. Y finalmente, en posición de desventaja inicial relativa, se hallan las nuevas universidades privadas creadas junto con, o después de, la instauración del mercado. Estas últimas, en efecto, carecen de capital histórico y al comienzo, por lo mismo, son altamente dependientes de su capital humano y su capital social, cuya combinación determina su potencial de crecimiento reputacional. Al momento de ingresar al mercado, la escala de reputaciones en que se encuentran situadas las universidades refleja nada más que sus dotaciones iniciales. A partir de allí las universidades compiten por incrementar su reputación sobre la base del prestigio social y académico de sus alumnos y profesores, la combinación de áreas de conocimiento y funciones que desarrollan, la calidad de sus servicios, el incremento de su capital social y su capacidad de generar ingresos e invertirlos en la expansión y calidad de los servicios ofrecidos.

En estas condiciones las universidades con una mayor dotación inicial tenderán a situarse y a competir en la parte superior de la escala reputacional (Winston, 2000). Opera aquí un efecto Mateo ya no sólo al interior de las comunidades académicas sino también en el mercado de prestigios institucionales. Efectivamente, el estatus de las instituciones y sus miembros tiende a aumentar el retorno a las demostraciones pasadas de calidad. Por el contrario, las instituciones nuevas deben habitualmente competir en los espacios intermedios y bajos del mercado de estudiantes y académicos, con la desventaja agregada de su débil capital histórico. A lo anterior se suma el hecho --observado también en el caso de otras empresas-- de que las demostraciones de calidad por parte de los competidores de baja reputación poseen menos visibilidad e impacto que demostraciones similares de las instituciones de alto estatus (Podolny, 2006:107).

Luego, las estrategias institucionales se acomodan a las desiguales condiciones de la competencia generadas por las diferencias en las dotaciones acumuladas por cada universidad y la posición que ellas ocupan en la escala de reputaciones. El mercado se fragmenta horizontalmente (en función de espacios de mercado de base geográfica y de las áreas de conocimiento que cubren las instituciones) y se segmenta verticalmente (por escalonamiento reputacional), dando lugar a estrategias jerárquicamente organizadas. En la dimensión horizontal las instituciones compiten por cantidad o volumen; en la dimensión vertical, por prestigio que opera como una señal de calidad en el mercado. De aquí resultan cuatro estrategias básicas, tal como se representa esquemáticamente en la Figura 3.8.

Figura 3.8.: Estrategias institucionales básicas en el mercado universitario

		Status	
		Alto	Bajo
Volumen	Alto	Estrategias de mantención de reputaciones por vía de la calidad de los insumos	Estrategias de expansión en los segmentos bajos del mercado
	Bajo	Estrategia de nicho especializado	Estrategia de subsistencia

Las estrategias de alto volumen relativo y alto estatus pueden ser ejercidas únicamente por instituciones situadas en la parte alta de la escala reputacional, cuya selectividad les permite crecer al mismo tiempo que mantienen o incrementan su calidad. Naturalmente, calidad se refiere aquí a un valor socialmente percibido como tal, el cual surge de la posición de los productores en la escala de reputaciones y de la evaluación de sus productos en el

mercado (White, 2002:14-15 y Capítulo 4). Las instituciones emergentes ubicadas en este casillero enfrentan típicamente un *trade off* entre calidad y volumen. En cambio, aquellas ya consolidadas, en la medida que operan en el mercado más selectivo, habitualmente enfrentan una espiral de costos que les impone la necesidad de escalar sus insumos para sostener altos estándares y así poder mantenerse en la cúspide del sistema.

Las estrategias de alto estatus y bajo volumen tienden a ser asumidas por instituciones de nicho especializado, ya sea por su cobertura concentrada de áreas del saber y profesiones³⁰ o por su reclutamiento selectivo --social y académico-- de alumnos. Las instituciones que siguen este último tipo de estrategias (de nicho social y académicamente selectivo) tienden a ser, frecuentemente, instituciones formadoras de elite (o que aspiran a serlo) y en ocasiones pueden asumir una marcada impronta ideológica. Esto último deriva precisamente de su función formativa de elites. En efecto, estas instituciones buscan movilizar un proyecto educacional dotado de una fuerte identidad (religioso-denominacional, empresarial, regional, de corte profesionalizante, etc.), pues es sobre la base de estas distinciones que se reclutan los miembros de los grupos de elite. Dicho de otra forma, en el caso de estas instituciones el componente capital social adquiere, necesariamente, un papel sobresaliente.

Las estrategias de alto volumen y bajo estatus relativo en tanto son propias de instituciones que compiten en la parte inferior del mercado estudiantil, donde no hay prestigio que ganar ni crear (Marginson, 2004b:196) y donde, por lo mismo, prima la preocupación por la escala de operaciones y no por la reputación académica. Suele llamarse a las instituciones comprometidas con esta estrategia como de absorción de demandas por su poca capacidad de operar procesos electivos y el reducido efecto de pares que caracteriza la masificación de la matrícula. Más peyorativamente se identifica a veces a estas instituciones como fábricas de diplomas.

Por último, las instituciones forzadas a desplegar estrategias de escaso volumen y estatus son frecuentemente las más débiles del sistema; están obligadas a preocuparse casi exclusivamente de su propia subsistencia desde el momento que actúan en los márgenes del mercado y con escaso poder de atracción sobre nuevos alumnos. Por lo mismo, viven bajo constante amenaza de no lograr un volumen suficiente para sustentar su modelo de negocios y, por ende, ante el dilema de tener que aceptar una oferta hostil de adquisición poco ventajosa o bien mejorar su status en el mercado sometiéndose al procedimiento de acreditación con el riesgo de empeorar todavía más su situación en caso de obtener un juicio negativo de la agencia acreditadora.

6.1.4. *Dinámicas del mercado universitario*

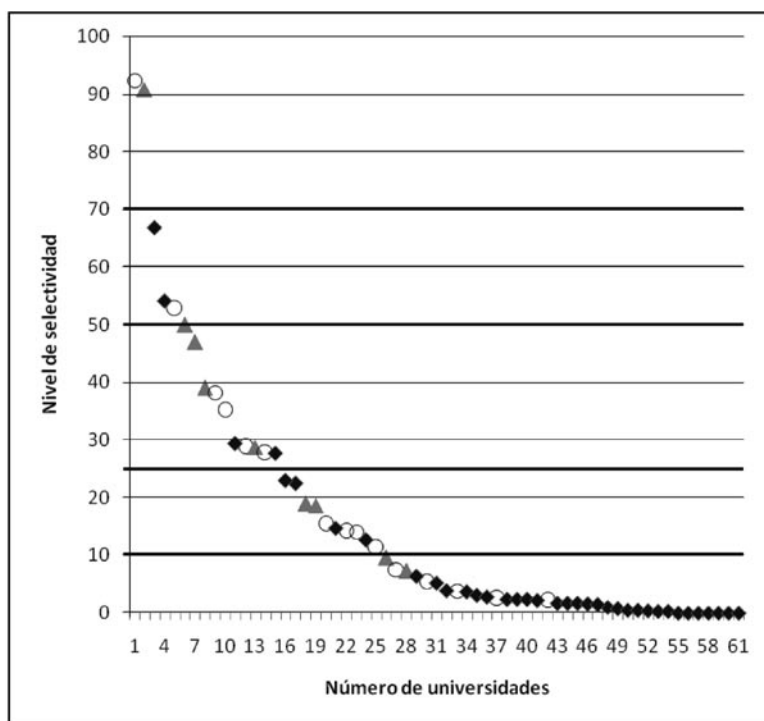
Bajo esta peculiar forma de organización que adopta el mercado de la enseñanza de pregrado, la competencia por estudiantes es el principal motor del sistema. Ella produce tres fenómenos típicos. Primero, la constante expansión segmentada del mercado por la creación de nuevas vacantes, programas y sedes; segundo, una estratificación escalonada del mercado en función de los niveles de selectividad (académica y social) que logran sustentar los competidores en el mercado y, tercero, una diferenciación del valor (económico y de prestigio) de los títulos profesionales emitidos por las universidades para acceder al mercado laboral.

La expansión segmentada resulta del efecto combinado entre las estrategias de oferta de las instituciones por un lado y, por el otro, la cambiante evolución de la demanda por certificados o credenciales necesarias para ingresar al mercado de ocupaciones profesionales. Del lado de la oferta el mercado se expande, primariamente, por las estrategias de volumen que emplean las instituciones situadas en los segmentos menos selectivos de la escala reputacional (casillero superior derecho de la Figura 3.8.). En efecto, en el caso chileno estas instituciones --de alto volumen y bajo status-- aumentaron su participación en la matrícula nueva de pregrado (es decir, alumnos que ingresan al primer año de estudio) desde un 37% a un 55% entre los años 1999 a 2005³¹. Este mismo grupo de universidades lidera también el crecimiento de la matrícula en programas especiales y el crecimiento del número de sedes localizadas en mercados regionales diferentes de aquel en que se encuentra su sede principal.

Las instituciones de mayor selectividad y de selectividad intermedia también contribuyen a la expansión del mercado, aunque en menor media y por ende con pérdida de su peso relativo en el total de la matrícula nueva, lo que torna todavía más aguda la segmentación. ¿Cómo se explica este fenómeno? Según ha mostrado Winston (2000), en un mercado de naturaleza esencialmente reputacional, el movimiento expansivo de la matrícula se desagrega en cascada, dando lugar a una estratificación escalonada en función de las estrategias de selección de alumnos que las instituciones están en condiciones de sustentar según su posición en la escala. En la parte superior de ésta, las universidades con máxima selectividad --esto es, aquellas que captan a los mejores alumnos ordenados en una escala de puntuación académica-- copan en primer lugar su oferta, compitiendo entre sí principalmente en base a su identidad reputacional (o marca) y a los beneficios que están en condiciones de ofrecer a los postulantes, los que son de dos tipos. Por un lado, desde el punto de vista académico, un elevado efecto de pares. Por el otro, desde el punto de vista social, la oportunidad de reforzar las redes y vínculos que componen su capital social. Incluso, estas universidades están en condiciones de restringir el ingreso de nuevos alumnos (estableciendo altos puntajes de corte) en orden a mantener su poder de seleccionar por calidad. ¿Por qué? Porque en la industria de la educación superior opera una tecnología del insumo-cliente (Rothschild y White, 2003); es decir, quienes compran el servicio (i.e. los alumnos) proporcionan a la institución, al mismo tiempo, un insumo fundamental para su proceso de producción bajo la forma del efecto de pares³². A continuación, las universidades que siguen en orden descendente en la escala reputacional entran en competencia por los alumnos situados inmediatamente por debajo en la escala de puntuación académica. Y así sucesivamente a medida que la cascada va cayendo, hasta que la oferta de vacantes se agota o la demanda de ellas se halla completamente satisfecha. Dado que a nivel del sistema universitario chileno en su conjunto la oferta de vacantes supera anualmente la demanda por cupos³³, ocurre que un grupo de universidades --situadas en la parte baja de la escala reputacional-- no está en condiciones de rechazar postulantes; más bien estas instituciones deben salir agresivamente a buscar su demanda a través de la creación de nuevos programas, la penetración en mercados regionales y locales y la captación de alumnos no-tradicionales para todo tipo de programas no-tradicionales: cursos vespertinos, para adultos, de certificación acelerada, basado en el reconocimiento de la experiencia, etc.

Este movimiento en cascada de la matrícula a lo largo de la escala reputacional (medida en este caso por el nivel de selectividad³⁴ de las universidades chilenas) puede representarse gráficamente de la manera como se muestra en la Figura 3.9. Allí las universidades aparecen distribuidas de arriba hacia abajo según el porcentaje de alumnos con los mejores puntajes que lograron inscribir dentro de la matrícula nueva correspondiente al año 2007³⁵. Además, se distinguen 5 tramos de selectividad: selectividad máxima, de 80,1% a 100%, que comprende 2 universidades (Tramo 1); selectividad alta, de 50,1% a 80%, que comprende 3 universidades (Tramo 2); selectividad media, de 25,1% a 50%, que comprende 10 universidades (Tramo 3); selectividad baja, de 10,1% a 25%, que comprende 10 universidades (Tramo 4) y selectividad mínima, de 0,0% a 10%, que comprende a 36 universidades (Tramo 5). Dentro de este último grupo, 6 instituciones poseen una selectividad de entre 5,1% y 10% y, las restantes 30, una selectividad inferior a 5%.

Figura 3.9.: Chile, Distribución en cascada de la nueva matrícula de pregrado por nivel de selectividad¹ de las universidades chilenas² (2007)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Educación de Chile.

Símbolos: ○ Universidad estatal; △ Universidades privada dependiente; ◆ Universidad privada independiente
1: Nivel de selectividad calculado como el porcentaje de los 27.072 alumnos universitarios con más altos puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) ingresados en 2007 a cada una de las universidades sobre la matrícula nueva total de cada universidad para el mismo año, cuya suma total es de 134.499.

2: Considera 61 universidades con información comparable. En el caso de tres universidades sin información de su matrícula nueva del año 2007, se utilizan datos de Consejo Superior de Educación, Base de Datos INDICES 2008. En el caso de una universidad que no proporciona información respecto al número de alumnos pertenecientes a los 27.072 mejores puntajes en la PSU del año 2007 se le imputa un nivel de selectividad cero.

A su turno, la Tabla 3.18. resume las principales características de la cascada selectiva y de las instituciones que participan en cada uno de los tramos de selectividad.

Tabla 3.18.: Chile, Distribución de las universidades según niveles de selectividad y participación de los grupos de selectividad por tramo en la distribución de los alumnos con los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (2007)

	N° de universidades				Selecc- tividad promedio	Partici- pación en matrícula nueva total	Participación en universo 'mejores alumnos'
	Total	Estatales (16)	Privadas dependientes (9)	Privadas independientes (36)	Por tramo (%)	Por tramo (%)	Porcentaje por tramo de los 27.072 alum- nos con más altos puntajes PSU)
Tramo 1	2	1	1	0	91.6	6.3	28.5
Tramo 2	3	1	0	2	57.9	5.1	14.2
Tramo 3	10	4	4	2	35.2	20.8	37.4
Tramo 4	10	4	2	4	16.5	19.0	14.5
Tramo 5	36	6	2	28	2.3	48.8	5.4
(Selectividad < 5%)	(30)	(4)	(0)	(26)	(1.4)	(41.0)	(2.8)

Fuente: Sobre la base de información del Ministerio de Educación, Compendio de Educación Superior, 2008, y Educación Superior – Instituciones, Aporte Fiscal Indirecto, Resultados Consolidado AFI – 2008, disponible en: http://www.educacionsuperiorchile.cl/docs/Afi_doc/AFIWeb2008_por_ciento20final.xls

En breve, puede decirse que el efecto cascada opera como un poderoso dispositivo de articulación de las fuerzas de oferta y demanda en el mercado de la educación universitaria. Del total de 134.499 alumnos que accedió a las universidades chilenas el año 2007, un 89% registró su matrícula en universidades con un nivel de selectividad inferior a 50%. Sólo en 5 universidades la proporción de matrícula nueva ocupada por alumnos pertenecientes al universo de los mejores puntajes fue superior a un 50%. En el otro extremo (Tramo 5) se encuentran 36 universidades con un nivel de selectividad promedio de 2.3%, las que el año 2007 registran un 49% de la matrícula nueva total. Estas cifras reflejan el estadio relativamente avanzado de masificación en que se encuentra la educación terciaria en Chile, la cual muestra una tasa (bruta) de participación de 48% el año 2006 (The World Bank, 2008: 80). A medida que el sistema continúe masificándose, también crecerá el número de estudiantes en instituciones de baja o nula selectividad. Corresponde por tanto al sistema nacional de aseguramiento de la calidad (6.1.2.) garantizar que todas las instituciones cumplan con los estándares fijados por la autoridad. En la actualidad un 86 % de la matrícula universitaria se registra en instituciones que han sido acreditadas³⁶.

6.1.5. Valor de las credenciales

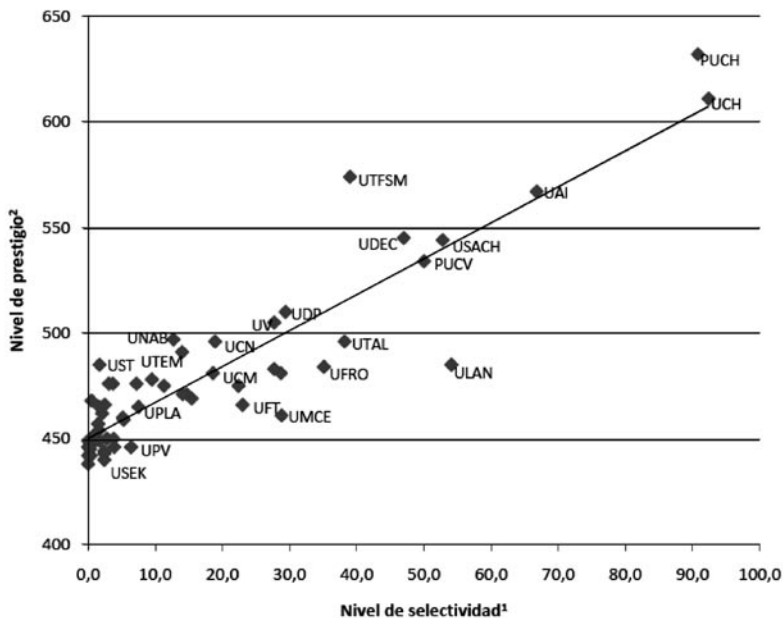
A la expansión segmentada y la estratificación escalonada del mercado de pregrado se asocia, por último, un tercer fenómeno vinculado a la relación entre la oferta de graduados y las demandas de mercado laboral. Esta relación se establece por medio de las credenciales (i.e., los certificados profesionales) expedidas por las universidades. Las credenciales operan básicamente como una señal en el mercado laboral, sea que se considere que ellas reflejan el nivel de capital humano adquirido por los individuos o bien el status de las instituciones certificadoras, lo que parece más sugerente y, de cualquiera forma, no resulta excluyente respecto de la anterior consideración.³⁷ En efecto, la diferente reputación de las instituciones (generada por el prestigio de sus académicos, el nivel selectivo de sus alumnos y su trayectoria reputacional) se transmite a las credenciales de sus graduados. Según esta visión, hay por tanto diferentes tipos y niveles de credenciales que actúan como diferentes denominaciones de valor para adquirir ocupaciones (Davis, 1992).

En un mercado en fase de rápida expansión segmentada y que posee una intensa estratificación escalonada de las instituciones formativas --que es, precisamente, el caso de Chile-- los efectos de señalización de los certificados profesionales adquieren especial relevancia. En esta dirección apunta el estudio de Rappoport, Benavente y Meller (2004) el cual, sin identificar universidades individuales, muestra para diferentes categorías de instituciones universitarias y carreras profesionales un grado significativo de variación en el valor económico de las credenciales. Podría conjeturarse que dichas diferencias de valor son atribuibles, antes que todo, a la jerarquía reputacional-selectiva de las instituciones que las emiten. A su turno, en el mercado laboral las credenciales --sobredeterminadas por el valor reputacional de las instituciones emisoras-- funcionarían como un filtro para la clasificación y selección de los postulantes durante los procesos de reclutamiento para puestos de trabajo de diferente jerarquía. Volveremos sobre esto en un momento. Antes conviene preguntarse si acaso existe alguna relación entre el grado de selectividad de las universidades y su prestigio percibido socialmente.

Según una encuesta sobre la “calidad percibida” (o prestigio) de las universidades entre ejecutivos encargados de contratar profesionales, realizada el año 2007, las instituciones situadas en ambos extremos de la escala reputacional corresponden, efectivamente, a aquellas con los niveles más bajos y más altos de selectividad, respectivamente. Además, la tendencia general es clara: a mayor nivel de selectividad, mayor prestigio. Por ejemplo, en la Figura 3.10. se sitúan exactamente en la línea de tendencia (acuerdo entre su posición en las escalas de selectividad y de prestigio), algunas universidades como la Católica del Maule (UCM), la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), la Universidad de Santiago de Chile (USACH), la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI) y la Universidad de Chile (UCH). Hay, sin embargo, varias instituciones que aparecen ya bien favorecidas o perjudicadas en esta correlación; esto es, que poseen un prestigio situado por encima o por debajo de lo que se esperaría según su nivel de selectividad. Intervienen aquí factores de conocimiento de las instituciones y su marca, por tanto, de antigüedad y trayectoria; de localización geográfica, de tamaño y de mayor o menor éxito publicitario. Tienden a ser favorecidas en la percepción de prestigio en relación a sus niveles de selectividad (instituciones ubicadas por encima de la línea de tendencia en la Figura 3.10,) varias universidades privadas dependientes antiguas, que detentan una identidad reputacional o marca bien establecida, así como también algunas

universidades estatales y privadas independientes de mayor tamaño y/o antigüedad o con una intensa exposición al mercado a través de su publicidad en los medios de comunicación. En cambio, se ven perjudicadas (aquellas situadas por debajo de la línea de tendencia) varias universidades estatales ubicadas en regiones y algunas privadas independientes que todavía no logran comunicar al mercado su nivel relativo de calidad medido según su nivel de selectividad o bien que, por otras razones, no han logrado consolidar una imagen de prestigio en el mercado ocupacional.

Figura 3.10.: Chile, Nivel de selectividad y prestigio de las universidades (2007)



Fuente: Elaborado sobre la base de la Figura 3.8 para la el nivel de selectividad y de los resultados de la encuesta publicada por la revista *Que Pasa*- Edición Especial, Año VIII, noviembre 2007, para el nivel de prestigio.

1: Nivel de selectividad calculado como el porcentaje de los 27.072 alumnos universitarios con más altos puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) ingresados en 2007 a cada una de las universidades sobre la matrícula nueva total de cada universidad para el mismo año, cuya suma total es de 134.499.

2: Nivel de prestigio según puntaje obtenido por cada institución en la encuesta de “percepción de calidad” administrada por Time Research a una población de un mil “ejecutivos encargados directos o indirectos de la contratación de profesionales” con representatividad regional.

Leyenda: **PUCH** = Pontificia Universidad Católica de Chile (privada dependiente, metropolitana), **UCH** = Universidad de Chile (estatal, metropolitana), **UAI** = Universidad Adolfo Ibáñez (privada independiente, metropolitana), **USACH** = Universidad de Santiago de Chile (estatal, metropolitana), **UDEC** = Universidad de Concepción (privada dependiente, VIII Región), **UTFSM** = Universidad Técnica Federico Santa María (privada dependiente, V Región), **UDP** = Universidad Diego Portales (privada independiente, metropolitana), **UV** = Universidad de Valparaíso (estatal, V Región), **UCN** = Universidad Católica del Norte (privada dependiente, II Región), **UTEM** = Universidad Tecnológica Metropolitana (estatal, metropolitana), **UNAB** = Universidad Nacional Andrés Bello (privada independiente, metropolitana), **UST** = Universidad Santo Tomás (privada independiente, metropolitana), **UPLA** = Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación (estatal, V Región), **USEK** = Universidad Internacional SEK (privada independiente, metropolitana), **UPV** = Universidad Pedro de Valdivia (privada independiente, metropolitana), **UMCE** = Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (estatal, metropolitana), **UFT** = Universidad Finis Terrae (privada independiente, metropolitana), **UCM** = Universidad Católica del Maule (privada dependiente, VII Región), **UFRO** = Universidad de la Frontera (estatal, IX Región), **UTAL** = Universidad de Talca (estatal, VII Región), **ULAN** = Universidad de Los Andes (ULA, privada nueva, metropolitana).

6.1.6. Efectos de selección social

¿Qué efectos de selección social producen las dinámicas de mercado recién descritas? Por lo pronto, como ya vimos, el dinamismo expansivo del mercado (Tabla 3.1.) --a pesar de su carácter estratificado y segmentado-- incorpora a alumnos provenientes de todo tipo de hogares, incluyendo aquellos situados en el 60% inferior de la distribución del ingreso (Tabla 3.5.). Esta mayor democratización del sistema es producto de la masificación del acceso, posibilitada a su vez por la ampliación de la oferta debida a la presencia de instituciones de selectividad académica baja o sin selectividad, tanto estatales como privadas independientes.

Esta democratización ocurre sin embargo coetáneamente con una pronunciada estratificación socio-económica de las instituciones de educación superior. En efecto, “los mercados de educación superior son un juego complementario en el cual la jerarquía de estudiantes/familias es sincronizada con la jerarquía de las universidades y en el cual las elecciones individuales de mercado se determinan por objetivos de estatus” (Marginson, 2004a:210). Esta sincronización, que en el caso de las universidades se manifiesta a través del efecto cascada al momento del ingreso de los estudiantes, constituye al mismo tiempo un proceso de selección social, como muestra la distribución socio-económica de los puntajes de la PSU (Tabla 3.18.), la cual a su turno expresa las diferentes trayectorias escolares de los jóvenes determinadas por su origen familiar.³⁸

Tabla 3.19.: Chile, Distribución de alumnos por puntaje promedio de lenguaje y matemática en la PSU y según tramo de ingreso del grupo familiar, 2006

	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4
Ingreso del grupo familiar(en pesos)	0 a 278.000	278.001 a 834.000	834.001 a 1.400.000	1.400.001 o más
Puntaje/ N° total alumnos	127.728	57.482	12.527	13.318
Menos 450	43,2	20,8	10,4	5,4
450 a 600	49,0	56,5	46,8	34,2
600,5 a 700	7,18	20,0	34,6	43,7
Más de 700	0,64	2,8	8,3	16,7

Fuente: DAEM, Resultados de Rendición de Pruebas – Proceso de Admisión 2007.

Disponible en: http://www.demre.cl/text/pdf/Presentacion_prensa08_enero_2007.pdf

Esta triple determinación hacia atrás que subyace al proceso de selección universitaria -- desde la escala de puntuación académica hacia la estructura socialmente segmentada de las trayectorias escolares, hacia el origen socio-económico de los alumnos que ingresan a las diferentes universidades-- revela que la estratificación académica de las instituciones (medida por su grado relativo de selectividad) es, al mismo tiempo, un dispositivo de estratificación socio-económica de los alumnos. Lo anterior se refleja claramente en la distribución de los alumnos entre distinto tipo de instituciones de educación superior según el nivel de ingreso de sus hogares. Como señala un estudio reciente (Donoso y Cancino, 2007: 218):

En los centros de formación técnica predominan los primeros quintiles, en los institutos profesionales la situación es más equilibrada, y en las universidades el escenario mayoritario corresponde a los quintiles IV y V lo que, en el caso de las [nuevas] universidades privadas, es todavía más concentrado.

Así, mientras la participación de los estudiantes pertenecientes a los tres primeros quintiles alcanza en un extremo a 67% del alumnado de los centros de formación técnica, en el caso de las nuevas universidades privadas representa un 26% y en las universidades del CRUCH --que se benefician de un esquema de crédito estudiantil subsidiado por el estado³⁹-- llega a un 43% (Uribe y Salamanca, 2007).

En el caso de las universidades, aquellos postulantes pertenecientes a los hogares de mayores ingresos (quintiles IV y V), y con los mejores puntajes en la PSU, acceden en primer lugar --en cualquiera de los mercados regionales pero sobre todo en el metropolitano-- a las universidades tradicionales del CRUCH dotadas de mayor prestigio y a algunas universidades privadas nuevas de nicho con una selectividad exigente. Los demás alumnos de este miso estrato socio-económico que no logran acceder a estas universidades optarán, en general, por otras universidades privadas nuevas, menos selectivas, pero que ofrecen un ambiente propicio para el desarrollo de redes sociales. Enseguida, descendiendo por la escala de selectividad académica y social de las instituciones, los alumnos provenientes del 60% inferior de ingreso de los hogares, elegirán en el mismo orden, primero a las universidades disponibles del CRUCH y luego entre universidades privadas nuevas de menor selectividad. La mayoría de las universidades estatales derivadas emplazadas en regiones reclutarán a sus alumnos dentro de estos estratos, de acuerdo con las circunstancias socio-económicas prevalecientes en cada mercado regional. También algunas universidades privadas nuevas de la Región Metropolitana compiten en este mercado. Por último en la parte menos selectiva del mercado, los alumnos con el más bajo rendimiento en la PSU pero con suficientes recursos económicos, ingresarán a una de las 26 universidades que antes llamamos sin selectividad, de las cuales 25 son privadas nuevas, con presencia principalmente en la Región Metropolitana pero que actúan además, a través de sus sedes, en la mayoría de las ciudades de relativo tamaño del país. Con todo, un análisis más minucioso del efecto cascada como dispositivo de selección social necesitaría incluir adicionalmente otras variables, tales como: la naturaleza específica del funcionamiento de cada uno de los mercados regionales de enseñanza de pregrado, la elección por parte de los alumnos de programas y carreras y no sólo de universidades, el efecto sobre aquella de los precios y la disponibilidad de esquemas de ayuda estudiantil a nivel de cada una de las instituciones, y las preferencias ideológico-culturales de los jóvenes y sus familias en relación con la identidad que transmiten las universidades.

Efectos de mercado laboral

Como sea, estas dinámicas de selección social que operan al momento de ingresar a una universidad, con su triple determinación hacia atrás, crearán luego, hacia delante, ventajas y desventajas al momento en que los graduados ingresan al mercado laboral. Donde esto resulta más evidente es en las alturas de la jerarquía del sistema. Allí los postulantes dotados con mayor capital cultural transmitido por el hogar y con mayor capital escolar acumulado a lo largo de su trayectoria escolar (K-12) --los herederos de Bourdieu y Passeron (2003)--

pertenecientes en su mayoría al quintil de mayores ingresos, acceden a las instituciones más reputadas dentro del sistema, contribuyendo a realzar (como insumos y por efecto de pares) la señal de calidad que éstas transmiten en el mercado. Posteriormente los graduados de estas instituciones, con su posición social ahora reforzada por las credenciales obtenidas por instituciones reputadas, verán facilitado su acceso al mercado de ocupaciones profesionales y seguirán una carrera de movilidad patrocinada (Turner, 1994) hacia las ocupaciones mejor remuneradas y de más prestigio. Dado el efecto-cascada y el funcionamiento de estos dispositivos de selección académico-social, este mismo proceso se repite estratificadamente hacia abajo en el mercado laboral, siguiendo el perfil reputacional de las instituciones y sus credenciales.

Todo esto lleva a concluir que también las credenciales obtenidas por los alumnos se hallan estatificadas socio-académicamente. Dicho en otras palabras, las credenciales funcionan como un vector de selección social a través del vínculo que se establece entre el hogar, la institución educacional (escolar y universitaria a la cual asiste la persona) y el mercado ocupacional, cuya jerarquía de ocupaciones se sincroniza con el capital social y con las credenciales de los candidatos a ocupar los puestos de trabajo (Collins, 2002, 1979).

De hecho, según muestran Torche y Wormald (2004: 70), en Chile la expansión de las oportunidades educacionales ha sido aprovechada diferencialmente por los diversos segmentos sociales:

Los más beneficiados son aquellos que han accedido a la educación post secundaria lo que les ha permitido mantenerse o ingresar a la parte alta de la jerarquía social. En una proporción significativa este logro educativo está relacionado con la herencia educativa de sus padres. Esta es probablemente una de las razones tras la desigualdad observada en los niveles de escolaridad a la que acceden los miembros de las diversas clases sociales. En particular, de la importante diferencia que se observa en el nivel promedio que alcanzan los integrantes de la clase alta de servicio en comparación con el resto de los miembros de la estructura social.

En el mismo sentido apuntan algunos hallazgos de Núñez y colaboradores. En efecto, Núñez y Gutiérrez (2004) encuentran evidencia de brechas de salario del orden de 30% - 40% entre universitarios provenientes de estratos altos versus aquellos que pertenecen a estratos medios y medios bajos, una vez controladas las diferencias en diversos determinantes de la productividad laboral. Asimismo, muestran que entre personas de igual rendimiento académico (en la misma carrera e institución), aquellos que provienen de comunas acomodadas, se reconocen a sí mismos como de clase alta, estudiaron en colegios de elite y tienen apellidos asociados a la elite, son remunerados en el mercado de trabajo significativamente por encima de quienes no tienen estas características. Por su parte, Núñez y Risco (2005) establecen que mientras en Chile la probabilidad de permanecer en el quintil más rico es de 50%, en otros países este valor es significativamente inferior; del orden de 20% a 30%. Sin duda, uno de los factores que contribuye a esta estabilidad de status es el vínculo hogar, trayectoria escolar y académica y ocupaciones mejor remuneradas.

Al contrario, cabría esperar que en un cuadro de expansión de las oportunidades de educación terciaria, y en virtud de la mayor participación en ellas de los jóvenes provenientes

de los tres quintiles de menores ingresos, debiera producirse asimismo un incremento de la movilidad social en estos grupos. En efecto, diversos estudios confirman esta hipótesis, al reportar un mayor nivel de movilidad intergeneracional para las cohortes más jóvenes de los estratos medios y bajos (Torche y Wormald, 2004: 70). Esto indicaría que la reproducción de las posiciones de alto status no es incompatible con la movilidad en los segmentos bajos e intermedios. Al contrario, ésta se produciría precisamente para aquellas cohortes que han invertido en credenciales durante los años '80 y '90, justo cuando los niveles de participación en la educación superior comenzaban a aumentar. Lo cual, a su vez, se reflejaría en un decrecimiento de la desigualdad entre generaciones (Sapelli, 2007).

Credencialismo y desprofesionalización

La expansión estratificada de credenciales tiene importantes efectos sobre la estructura de las profesiones. Cualquiera sea la posición que se adopte frente las tesis de la inflación de credenciales (Collins, 2002, 1979), la enfermedad de los diplomas (Dore, 1976) o la existencia del efecto piel de oveja (*sheepskin effect*) (Hungerford y Solon, 1987)⁴⁰, no puede eludirse el hecho de que la progresiva masificación estratificada de los certificados educacionales --impulsada desde el lado de la oferta por las estrategias expansivas de las universidades y desde el lado de la demanda ocupacional por las exigencias de mayor escolarización no sólo para las ocupaciones intensivas en conocimiento-- genera una suerte de pirámide de credenciales, con un agudo vértice y un progresivo ensanchamiento hacia la base. Lo que sucede con las credenciales en la parte inferior de la pirámide es un fenómeno poco estudiado, aunque puede conjeturarse que allí su capacidad de señalar capital humano y status en el mercado laboral se debilita y cambia de sentido.

Desde el punto de vista de la profesionalización de las ocupaciones que suponen un extenso período de entrenamiento formal, puede estimarse que en la parte baja de la pirámide se produce un gradual proceso de desprofesionalización de ciertas profesiones. Dicho de otra forma, se postula que en este espacio las profesiones más pobladas y con una estructura etárea más joven⁴¹ tienden a convertirse en semiprofesiones⁴², cuyos servicios se hallan depreciados en el mercado pudiendo dar lugar a empleos precarios, alta rotación de puestos, subempleo o desempleo de personas (especialmente jóvenes) en posesión de títulos universitarios.⁴³ Efectivamente la ocurrencia de este fenómeno amenaza lo que Sarfatti Larson (1977: 52) denomina la promesa profesional de un alto status social, pues para los grupos que se encuentran en esta situación la educación profesional y los puestos de trabajo que ocupan ya no aseguran el acceso a los estándares de vida propios de la clase media alta. De esta forma, concluye la autora, un rasgo inherente a la profesionalización --cual es, el de transformar recursos escasos de conocimiento y destrezas en un sistema de recompensas sociales y económicas en el mercado de trabajo-- desaparece. Y da lugar a un tipo de actividades donde hay una amplia oferta de personal extensamente entrenado pero cuyas ocupaciones no gozan ya de las características propias de las profesiones modernas: control sobre competencias valoradas, autonomía laboral, bajo grado de compromiso con rutinas repetitivas, elevado estatus relativo a otras ocupaciones, estabilidad en el trabajo, reconocimiento social y económico, un proyecto ético de servicio vocacional, fuerte sentido de logro personal y una ideología meritocrática del status adquirido; la famosa carrera abierta al talento. Al faltar estos atributos, las profesiones en cuestión se desprofesionalizan en la base de la pirámide, tornándose precarias también sus ocupaciones.

Al interior de las profesiones amenazadas por la desprofesionalización cabría en consecuencia esperar una progresiva segmentación del cuerpo de practicantes profesionales por tipos de educación de los graduados y valor diferencial de sus credenciales. Hacia el vértice de la pirámide las personas buscarán reforzar su profesionalismo, aumentando y mejorando con ese fin sus credenciales mediante cursos de especialización y la obtención de nuevos certificados, la realización de estadías en el extranjero, la participación en redes y organizaciones profesionales de prestigio y la afiliación con instituciones y grupos que administran poder simbólico. Por el contrario, en la parte baja tenderá a producirse una erosión de las identidades profesionales y se multiplicará el número de practicantes dotados de credenciales con un débil poder para señalar sus capacidades en el mercado laboral y para reclamar el reconocimiento social y económico asociado al status profesional. Al medio, los profesionales deberán esforzarse continuamente para sostener un status incierto, evitando deslizarse hacia la desprofesionalización al mismo tiempo que ven crecer la dispersión de los salarios dentro de su mismo sector ocupacional y profesión.

¿Qué se puede concluir de este análisis?

Por lo pronto, que la economía política del mercado universitario chileno, conjuntamente con los cambios en la estructura ocupacional y la difusión de una cultura de oportunidades y elecciones individuales, genera múltiples y contradictorios efectos en la sociedad. Al masificarse el acceso a las credenciales profesionales se redistribuye también su valor económico y, en la parte baja de la pirámide, se desvalorizan sus prerrogativas y prestigio, debilitándose su poder de señalización en el mercado ocupacional. En la parte alta del mercado, en cambio, la reproducción social de los herederos limita el acceso meritocrático a las élites, sin perjuicio de que el rápido aumento de certificados profesionales de menor estatus estimula la movilidad intergeneracional en los espacios intermedios y bajos de la estratificación social. Las expectativas de movilidad alimentan, a su turno, la demanda por acceso a la universidad. Con ello crece también el número de personal profesional que se gradúa, especialmente de instituciones no selectivas, lo cual trae consigo como consecuencia --en algunos segmentos de las profesiones más pobladas y con una estructura etaria más joven-- efectos de desprofesionalización, precarizándose un número creciente de empleos ocupados por profesionales.

En definitiva, se postula que las transformaciones en curso dentro de los mercados universitario y profesional reflejan un movimiento más general de la sociedad chilena; cual es, el tránsito desde estructuras universitarias y profesionales elitistas con sostén público hacia estructuras masivas con sostén privado, tránsito que en Chile acompaña y expresa el surgimiento de una sociedad democrática de mercado (Brunner, 2006a). Al interior de ésta se consolida un sistema de educación superior en avanzada fase de privatismo y mercadización y emerge una ordenación de ocupaciones profesionales jerárquicamente segmentada, caracterizada por mayores grados de movilidad laboral en los segmentos intermedios y la formación de segmentos semiprofesionales en la base.

En estas condiciones las universidades, antiguamente veneradas como comunidades intelectuales dedicadas a la formación de un selecto grupo de profesionales, igual que las profesiones asentadas sobre sus tradiciones y privilegios, pierden su aureola y se ven forzadas a competir para adaptarse a los nuevos entornos en que desenvuelven sus actividades. Unas

y otras experimentan cambios que ni las universidades ni las profesiones pueden controlar, lo cual pone en tensión sus estructuras corporativas y debilita su poder en la sociedad. En adelante, el rol de las universidades tenderá a girar crecientemente en torno a la producción y distribución social de credenciales, mientras que las profesiones deberán hacer frente a la inflación de certificados buscando contrarrestar y acomodar la desprofesionalización que las amenazan por la base. Unas y otras se hallan atrapadas en el torbellino atmosférico del mercado y descubren, en este proceso, que han desaparecido las condiciones que antaño les aseguraban su estabilidad y status dentro de la sociedad.

6.2. Nuevos desafíos: actores diferenciados y políticas gubernamentales

6.2.1. Origen político de los mercados universitarios

En diversas partes a lo largo de este estudio se insiste en la idea de que los mercados universitarios se instalan políticamente; no son el producto de una larga evolución histórica. En efecto, ellos no nacen del lento desarrollo de los “juegos del intercambio” cuyo origen “se pierde en la noche del tiempo” (Braudel, 1984) sino de específicas intervenciones de la autoridad pública. Más bien, el espacio natural --por decir así-- de las universidades es inicialmente un espacio corporativo, gremial o institucional (Le Goff 1986; Ridder-Symoens, 1992). Más tarde, con el surgimiento de los estados-naciones, las universidades son asimiladas dentro del espacio estatal (Rüegg 2004). Al espacio del mercado ingresan sólo tardía y forzosamente como resultado de decisiones políticas de la autoridad y mediante la aplicación de reglas burocráticas.

En su origen por tanto los mercados universitarios no tienen nada de espontáneos. No surgen a la Hayek (1990: cap. V) como unas estructuras que se auto-organizan a lo largo de un extenso proceso evolutivo. Al contrario, son un producto del racionalismo constructivista; una obra de ingeniería social e institucional. En cuanto operan en un espacio corporativa y estatalmente definido, ellos quedan entrelazados por los hilos de una historia que les precede --la historia de las instituciones y de los sistemas nacionales de educación superior-- y son tributarios, al mismo tiempo, de la historia de su propia instalación.

El mercado no crea las instituciones; en el mejor de los casos las fuerza a redefinir sus comportamientos y estimula el surgimiento de nuevas instituciones. En cambio, son los agentes que actúan en el mercado quienes forman instituciones y/o las adaptan, cuando preexisten, a las exigencias del mercado. Desde su implantación, por tanto, el mercado de la educación superior adquiere un entramado institucional que, de suyo, es producto de una historia que ha ocurrido antes y fuera del mercado. A un mercado universitario recién formado concurren en efecto instituciones geográficamente distribuidas, de tamaños diferentes, dotadas con muy distintos *endowments* y que poseen también variados grados de amplitud y solidez disciplinarias, se hallan revestidas de diferentes reputaciones, están ya situadas en una escala jerárquica y, por tanto, tienen disímiles capacidades para hacer frente al mercado (6.1.2., 6.1.3.).⁴⁴

Al mismo tiempo, la historia de instalación de un mercado universitario --esto es, el proceso político-burocrático que lleva a su implantación-- le confiere también características que condicionan su posterior evolución y funcionamiento. ¿Ha sido impuesto adversariamente

o por medio de negociaciones? ¿Con qué grado de legitimidad cuenta el proceso de su implantación? ¿Ha sido implementado gradual o aceleradamente? ¿Y con qué alcance? ¿Cuánto ha perjudicado o favorecido a las instituciones preexistentes? ¿Bajo qué regulaciones se ha creado? ¿En qué coyuntura de la política nacional? El proceso de implantación y desarrollo de una estructura de mercado en la educación superior chilena a partir de 1981 es revelador a este respecto: muestra cómo dichas políticas varían a lo largo del tiempo en cuanto a sus orientaciones, objetivos, intereses que persiguen, justificaciones ideológicas y medios de ejecución. Por todo esto, el análisis de los mercados universitarios necesita seguir minuciosamente los procesos de su implantación en diferentes contextos nacionales antes que explicar su aparición por un reducido número de factores aparentemente comunes: la globalización, la retracción del estado / gobierno de la educación superior, la crisis fiscal, la ideología neoliberal, el triunfo del capitalismo, el empuje privatizador, etc. No hay un *deus-ex-machina* que explique la formación de estos mercados; al contrario, para entender su instalación y desarrollo hay que atender y analizar en detalle los diversos factores concurrentes, los intereses movilizados por distintos agentes, las modalidades de su legitimación, los medios empleados, el contexto institucional en que surgen y las políticas que los conducen y moldean.

6.2.2. Transformación de las comunidades

De hecho, la conformación de un mercado universitario representa siempre un intento deliberado por reorganizar el espacio donde se desenvuelven las instituciones con el fin de desplazar el patrón dominante de coordinación desde el gobierno y las corporaciones hacia una nueva forma de coordinación que estimule (o fuerce) a las instituciones a asumir un rol más activo en su propia sustentación. Para las universidades --organizadas desde antiguo como comunidades-- el tránsito hacia los mercados las pone ante un nuevo horizonte:

Frente a todas las estructuras de tipo 'comunidad' [...] que regularmente sólo encierran una racionalización parcial de su actividad comunitaria, pero que, por lo demás, son muy distintas en su estructura --más o menos amorfa o socializada, más o menos continua o discontinua, más o menos abierta o cerrada-- aparece ahora como arquetipo de toda actividad societaria racional la socialización que, en virtud del intercambio, tiene su escenario en el mercado (Weber, 1964: 493).

Esta es justamente la posición en que se encuentran las comunidades universitarias al momento de verse introducidas en el mercado o cuando son expuestas a políticas que emplean mecanismos de tipo mercado para su financiamiento. Enfrentan una racionalización que, en virtud de las relaciones de intercambio a las que ahora deben sujetarse, las fuerzan a ingresar al escenario del mercado. Sin embargo los agentes se hallan en una situación de mercado, agrega Weber, sólo cuando hay intercambio por dinero. De donde se sigue que en un sistema donde la educación de pregrado es provista libre de cargo o con un cargo puramente nominal, no puede propiamente hablarse de un mercado universitario, aún si las universidades compiten entre sí y venden otros servicios de conocimiento. En este último caso es más apropiado hablar de situaciones de cuasi-mercado o de mercados administrados.

Por otra parte, la mercabilidad de la educación superior --es decir, la posibilidad de su plena mercadización-- se halla siempre limitada por las disposiciones de un orden de regulaciones. “Regulación de mercado”, según Weber (1978: 85), “es un estado de cosas donde existe una restricción sustantiva, efectivamente hecha valer por las disposiciones de un orden, sobre la mercabilidad de ciertos objetos potenciales de intercambio o sobre las libertades de mercado de ciertos participantes. [...] La racionalidad de la regulación de los mercados ha estado históricamente asociada con el crecimiento de la libertad formal de mercado y con la extensión de la mercabilidad de los bienes”.

En efecto, la racionalización de la educación superior por el mercado se lleva a cabo en un espacio donde prevalece, desde el comienzo, un orden de disposiciones que la limita sustantivamente. Varias de estas disposiciones se asimilan en cuanto a sus efectos a los que enumera Weber: exclusión de ciertos objetos de las negociaciones de mercado, como ocurre con las credenciales universitarias y los exámenes que llevan a su obtención; exclusión de ciertas personas de participar en el mercado, como ocurre habitualmente con las personas que no cumplen con los requisitos legales necesarios para ingresar a la universidad; limitación de la libertad de los consumidores, por ejemplo mediante diversas formas de racionamiento (que en la academia adoptan la forma del *numerus clausus*); restricción de la libre competencia en favor de la posición de mercado de ciertos agentes e intereses, como sucede con los subsidios directos otorgados a determinadas categorías de universidades en Japón o Chile, que así ven mejorada su capacidad de competir en el mercado; reserva de ciertas oportunidades económicas en el mercado para agentes que actúan como concesionarios de la autoridad, precisa situación en que se encuentran, por ejemplo, las universidades estatales y privadas dependientes en el caso chileno.

Estas limitaciones a la acción racionalizadora del mercado son de tipo tradicional o convencional, lo cual confirma que en el ámbito de la educación superior dicha acción opera sobre una estructura institucional y unas relaciones de poder ya dadas, y explica también que el nuevo patrón de coordinación no sustituye a los anteriores sino que se entrelaza con ellos, a la manera como supone el triángulo de coordinación de Clark. Sólo si el nuevo patrón logra desplazar el centro de gravedad suficientemente, al punto de alterar los equilibrios preexistentes, se podrá hablar de un patrón dominante. Dicho de otra forma el mercado universitario es siempre un mercado regulado, pero no sólo porque en él se halla activamente presente el gobierno con sus políticas e intervenciones de orden administrativo sino además, y tanto más decisivo, porque en él continúan operando las tradiciones, los valores y las orientaciones de las instituciones y sus comunidades profesionales. Como dice Weber (1964: 494) a propósito de otro tipo de comunidades: “Todas ellas son obstáculos para el libre desarrollo de la mera comunidad de mercado y los intereses específicos del mercado; en cambio, estos intereses son las tentaciones específicas para todas ellas”. Efectivamente, las comunidades académicas, su *ethos* colegial, sus valores mertonianos y las adscripciones disciplinarias de los profesores e investigadores son, o pueden ser, un efectivo contrabalance frente a los requerimientos del mercado. Pero realistamente no debe excluirse, según señala Weber y muestran abundantemente los análisis del capitalismo académico, que dichos requerimientos son, simultáneamente, una tentación (en el sentido de Abelardo) para los académicos y sus instituciones. Y pueden llegar a ser también, en un mercado maduro, un estímulo y una excitación.

Por último, el mercado nunca alcanza a subsumir por completo a la educación superior porque su implantación no transforma a las universidades en firmas o empresas orientadas exclusivamente por el motivo de lucro, con excepción de aquellas instituciones privadas que (declaradamente o en la práctica) operan única y exclusivamente en el ámbito de la venta de servicios. La mayoría de las universidades públicas y privadas, en cambio, mantienen su naturaleza mixta de organizaciones donativo-comerciales-sin fines de lucro al ingresar al mercado universitario. Por tanto, éste actúa más que como un espacio donde sólo subsisten las relaciones de dinero, como un medio de coordinación que estimula a las instituciones a competir por recursos (materiales, financieros, humanos, de relaciones y simbólicos) y a descubrir y así adaptarse a las nuevas condiciones del entorno. Por eso mismo hemos postulado que la mercadización consiste en el conjunto de los procesos que progresivamente hacen descansar la coordinación de los sistemas en la acción competitiva de los agentes, al mismo tiempo que ésta se sujeta a regulaciones que buscan asegurar ciertos fines extra-mercado.

6.2.3. Actores frente al mercado

Luego, cabe afirmar que el desenvolvimiento de los sistemas, incluso de aquellos con el mayor grado de privatismo, no puede entenderse como impulsado únicamente por el juego de los mercados; esto es, como una eliminación e integral sustitución de las políticas gubernamentales y los componentes corporativos de la academia por las fuerzas del mercado. En efecto, aún allí donde se alcanza el mayor privatismo, el triángulo de coordinación enunciado por Clark no colapsa ni desaparece.

Rol de las instituciones

Por lo pronto, el rol de las instituciones, y de la modalidad de coordinación que Clark (1983: 158-161) llama profesional --esto es, aquella provista por las elites académicas y administrativas de las instituciones, especialmente de aquellas instituciones situadas en la parte más alta de la escala de reputaciones-- mantiene plena vigencia también en la operación de los sistemas con mayor privatismo, incluso si al interior de ellas el balance de poder entre elites académicas y administrativas se desplaza en favor de éstas (Marginson, 2007a). De hecho, aquí las instituciones intervienen de múltiples formas en la integración y coordinación de estos sistemas. En efecto, y seguramente más que en cualquiera de los demás cuadrantes que sirven para clasificar a los sistemas según sus bases de economía política (Figura 3.1.), las decisiones y los comportamientos estratégicos que adoptan las instituciones condicionan la evolución de los sistemas, como ocurre por ejemplo a través de la oferta autorregulada de programas y vacantes y del establecimiento de sedes institucionales en diferentes puntos geográficos del territorio nacional. Incluso, dentro de ciertos límites las instituciones crean, mantienen y transforman continuamente los mercados que organizan el funcionamiento del sistema. Al mismo tiempo, las elites institucionales conservan, en mayor o menor medida según los países y sus tradiciones políticas, la capacidad de influir directa o indirectamente sobre las personas y los organismos que dentro de los gobiernos nacionales y en las instancias públicas autónomas del sistema diseñan e implementan políticas de educación superior. Adicionalmente, el hecho de que dentro del cuadrante de mayor privatismo las instituciones no dependan exclusivamente del financiamiento gubernamental, las dota de mayores grados de autonomía para operar de acuerdo a sus propias misiones e intereses y para adaptarse,

empresarialmente, a las cambiantes condiciones del entorno en que se desenvuelven (Clark, 2004, 2001, 1998). De hecho, uno de los objetivos perseguidos por los gobiernos en sistemas más centralizados y homogéneos al introducir modalidades de cuasimercado o de mercados administrados en la educación superior (Shatock, 2006, 2003) y emplear mecanismos de tipo mercado para financiar a las universidades públicas (Kaiser et al., 1999), es forzarlas a diversificar sus fuentes de ingresos (OECD, 2007a, 2007b, 2004) y así otorgarles un mayor espacio de autonomía. El propósito explícito o implícito de estas políticas --hoy ampliamente difundidas como sabemos (OECD, 2008: cap. 4; Teixeira et al., 2004)-- es precisamente crear elementos de competencia dentro de esos sistemas y estimular a las instituciones a comportarse de manera empresarial o emprendedora, a innovar y a adaptarse a una competencia cada vez más intensa en el marco global de la educación superior (Marginson y van der Wende, 2006; Marginson, 2006a, 2004a, 2003;).

Papel de las políticas

Por lo que toca a los gobiernos nacionales, ellos intervienen también de múltiples formas en la configuración de los mercados en que operan las instituciones de educación superior y en su regulación posterior (2.5.2.). De entrada, como vimos, la propia institucionalización de los mercados es producida por las políticas (Fligstein, 2002: 36-41) y su funcionamiento se define en medida importante por las instituciones, normas y reglas establecidas por la autoridad pública (North 2005). Básicamente, ésta determina la estructura y el funcionamiento de los mercados relevantes al fijar las condiciones bajo las cuales los proveedores y los consumidores ejercen sus libertades de mercado (Jongbloed, 2004, 2003). Por el lado de los proveedores, la autoridad determina bajo que reglas ellos pueden ingresar al mercado, especificar sus productos, utilizar los recursos de que disponen y determinar el precio de los servicios que ofrecen. Por el lado de los consumidores, ella fija los límites para el ejercicio de la libertad de elegir proveedores y productos, determina el nivel de información sobre precios y calidad al que tendrán acceso los consumidores, y puede condicionar la amplitud con que ellos ejercen sus opciones de lealtad, voz y salida (Hirschman, 1970) que son parte esencial de la soberanía del consumidor.

Determinadas las condiciones de base para la operación de los mercados, estos funcionan enseguida, y son moldeados, por las regulaciones que introduce la autoridad pública (Jongbloed 2004:99-104). Básicamente, estas regulaciones podrán afectar: (i) la estructura del mercado, a través del régimen legal que define y redefine las reglas bajo las cuales actúan los proveedores y el marco institucional que condiciona sus comportamientos; (ii) la conducta de las instituciones, por ejemplo, mediante restricciones impuestas a su libertad para fijar el precio y/o la cantidad de los servicios que ofrecen, la intensidad y el carácter de la competencia, o las modalidades bajo las cuales las instituciones pueden fusionarse, comprarse y venderse en el mercado, y (iii) aspectos administrativos del funcionamiento del mercado, como pueden ser las obligaciones de informar y rendir cuenta, procedimientos para contratar y despedir profesores, modos de designar a las autoridades de las instituciones, etc.

Según muestra el siguiente Cuadro sinóptico, las condiciones prevalecientes en Chile son ampliamente favorables para el ejercicio de las libertades de mercado tanto por parte de los proveedores (las instituciones) como por los consumidores o usuarios de servicios de educación superior (los estudiantes).⁴⁵

Cuadro sinóptico 3.2.: Condiciones de mercado en la educación superior chilena y propuestas para su mejoramiento, 2008

	Grado en que actualmente se cumple la condición	Medidas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior
Para proveedores no hay barreras de entrada	Alto	- Volver más exigentes los criterios de licenciamiento de nuevos proveedores privados y clarificar las sanciones y condiciones de cierre que les son aplicables. - Explicitar mejor los criterios que deben ser satisfechos durante el proceso de icenciamiento. - Compromiso de los nuevos proveedores privados de cumplir con los estándares del licenciamiento una vez adquirida su plena autonomía. - Definir si acaso son admisibles proveedores privados con fines de lucro. - Exigir a los nuevos proveedores extranjeros las mismas exigencias que a los nacionales.
Hay escasas restricciones para determinar 'productos' (servicios ofrecidos)	Alto	- Instituciones informen sobre proyecciones laborales de nuevas carreras que decidan impartir. - Fijar una escala de 'niveles de calidad' de la acreditación otorgada. - Monitoreo voluntario para las instituciones que no se acreditan. - Universidades estatales revisen su política de apertura de nuevas sedes allí donde el mercado no sustenta una mayor oferta de carreras. - Sanciones para instituciones que atenten contra niveles mínimos de calidad, integridad y efectividad. - Crear una instancia que verifique <i>ex post</i> el cumplimiento 'oportuno y completo' de los compromisos contraídos por las instituciones con el Ministerio de Educación. - Dictar normas que regulen la publicidad que realizan las instituciones.
Existe libertad para usar recursos	Variable	- Reducir los costos de transacción que ciertas regulaciones administrativas imponen a las universidades estatales. - Universidades estatales regionales asuman un compromiso explícito con el desarrollo de su región. - Vincular el acceso a ciertos fondos públicos con los resultados de la acreditación.

No hay restricciones para fijación de precios	Alto	- Ampliar los esquemas de ayuda estudiantil para favorecer el acceso de jóvenes de menores recursos. - Mejorar el dispositivo cálculo de los ‘aranceles de referencia’ empleado por el gobierno para financiar préstamos estudiantiles.
Autonomía de gobierno y gestión	Variable/ alto	- Instituciones definan explícitamente las formas de participación de sus miembros en sus estatutos y respeten su derecho de asociación. - Determinar sanciones para garantizar el cumplimiento de las reglas de participación y representación en las instituciones. - Estado contribuya activamente a definir la misión de las universidades estatales y a la evaluación de su cumplimiento. - Universidades contemplen la representación de los intereses estatales y sociales en su gobierno corporativo.
Para estudiantes libre elección de proveedores	Alto	- Tender a una convergencia e igualación de las condiciones del crédito estudiantil para asegurar una plena libertad de elección.
Libre elección de programas	Alto	- Revisar la prueba de selección de ingreso a las universidades para asegurar mayor equidad e introducir políticas de criterio afirmativo en los procesos de admisión.
Información adecuada	Mediano	- Establecer obligaciones de información para el estado y los proveedores en beneficio de los estudiantes. - Obligar a los proveedores privados que adquieren plena autonomía a informar sobre cambios sustantivos en cuanto a las áreas del saber en que ofrecen programas, apertura de sedes y propiedad de la institución. - Crear una instancia que cautele los derechos de los estudiantes y sus familias.
Aranceles que cubren costos	Alto	- Definir costos asociados a estándares de calidad. - Determinar costos reales conforme a un modelo de ‘universidad más eficiente’. - Ampliar los esquemas de ayuda estudiantil para favorecer acceso de jóvenes de menores recursos.

Fuente: Sobre la base de una adaptación del esquema presentado en Jongbloed (2004, 2003) y con información del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008).

6.2.4. Diferenciación y diversificación

Una fuerte diferenciación y diversificación son rasgos distintivos de los sistemas ubicados en el cuadrante de mayor privatismo (Bernasconi, 2006b: 3). En él las principales dinámicas que adquieren estos procesos nacen de la presión de los mercados y de los comportamientos estratégicos de las instituciones por un lado y, por el otro, del marco de políticas y regulaciones públicas que facilitan o inhiben la diferenciación y diversificación del sistema. En el caso chileno, como se acaba de ver, tales condiciones son favorables a un intenso desarrollo de dinámicas de esta naturaleza.⁴⁶

Desde el punto de vista de la literatura comparada, siguiendo a Birnbaum (1983), pueden distinguirse las siguientes dimensiones a lo largo de las cuales se desenvuelven estos procesos de diferenciación y diversificación de la educación terciaria: sistémica, estructural, programática, procedimental, reputacional, por composición de clientelas y de valores y clima cultural.

La diferenciación sistemática tiene que ver en Chile ante todo con la presencia de una variedad de instituciones de distinto tipo (propiedad, gestión y misión); tamaño; localización (ubicación geográfica de la institución y su organización territorial en un solo campus, multi-campus dentro de una misma ciudad o de campus distribuidos en diferentes localidades del territorio nacional, todo lo cual es decisivo para delimitar los mercados en que operan las instituciones) y participación de mercado (porcentaje de la matrícula total que cada institución tiene en su mercado relevante), variedad que se mantiene y evoluciona dentro de un contexto de competencia por alumnos, profesores, recursos y prestigio.

La diferenciación estructural se refiere a aquella que existe entre las instituciones basada en su trayectoria histórica, estatuto legal y distribución interna de la autoridad, diferenciación que en Chile es alta también como resultado de la proliferación de instituciones de todo tipo ocurrida a partir del año 1981. La trayectoria histórica de las instituciones, como se subraya en diversas partes de este estudio, es esencial pues determina la dotación inicial con la cual las instituciones entran al mercado y luego se desenvuelven competitivamente en él. El estatuto legal de las instituciones establece sus formas de gobierno y organización que condicionan significativamente sus modalidades de relacionamiento con el entorno. En particular, la distribución interna de autoridad --que en las instituciones chilenas adquiere también variadas formas-- incide en sus comportamientos de mercado y en sus relaciones con el gobierno, proveyendo la base para la intervención del poder corporativo y profesional en la coordinación del sistema. La literatura distingue usualmente diversas formas de organizar y distribuir el poder al interior de las instituciones: colegial, profesional, de articulación política, burocrático, de tipo empresarial, managerial, etc. En la práctica, en Chile cada institución tiene una combinación peculiar de elementos de estos modelos, dependiendo del tipo de control o propiedad, su estatuto legal, trayectoria histórica, cultura organizacional y modalidades de financiamiento. Gruesamente, las instituciones estatales presentan de preferencia modalidades colegial-burocráticas de gobierno y gestión, con esquemas relativamente amplios de participación de los diversos estamentos de la comunidad universitaria. En las instituciones privadas independientes, a su vez, prevalece el modelo empresarial-managerial, con grados menores (y en ocasiones nulos) de participación de la comunidad. Por último, en las universidades privadas dependientes el gobierno

institucional se organiza de diversas maneras según si son de naturaleza confesional, caso en que interviene la jerarquía de la Iglesia Católica, o no-confesionales, caso en que tienden a adoptar modalidades de tipo colegial-managerial, con niveles altos de participación de los miembros de sus comunidades.

La diversidad programática del sistema se produce y reproduce dentro del mercado de la educación terciaria por la diferenciación entre instituciones según la cobertura de áreas del conocimiento y tipos de programas que ofrecen, que en su momento se describió cuantitativamente, mostrándose la amplitud que ella ha alcanzado en Chile bajo la presión de las fuerzas de la demanda y la oferta (Tabla 3.9.).

La diversidad procedimental, en tanto, dice relación con las modalidades empleadas por las instituciones para la provisión del servicio de enseñanza y la organización de sus actividades de investigación y desarrollo. Aquellas varían conforma a la base tecnológica empleada para la docencia (desde presencial y centrada en la sala de clases hasta virtual a distancia, con múltiples posibilidades intermedias); los métodos y las prácticas de enseñanza utilizadas; las formas de evaluación aplicadas; la ratio de alumnos por profesor; los tipo de materiales didácticos disponibles, etc. Por su lado, la organización de la investigación varía según la amplitud e intensidad que presentan las actividades de I + D en cada institución y la división del trabajo que caracteriza a estas actividades, si es de base disciplinaria y/o interdisciplinaria, si se concentra en áreas básicas o aplicadas, si es preferentemente académica o utiliza más intensamente el MP2 (modo de producción 2 de conocimiento) (Nowotny, Scott y Gibbons, 2001; Gibbons, 1998), si es guiada por políticas institucionales o por la curiosidad y el emprendimiento de los investigadores, según sus modalidades de financiamiento, niveles de internacionalización, etc. En una aproximación general puede decirse que en Chile la diversidad procedimental es relativamente baja en el ámbito de la enseñanza, donde tienden a primar las rutinas docentes y sólo recientemente comienzan a incorporarse las nuevas tecnologías, y es relativamente alta en cambio en el ámbito de las actividades de investigación, propulsada por la diversidad de fondos y fuentes de financiamiento, la utilización de distintos modos de producción de conocimiento, la diversidad de canales de comunicación, el mayor grado de internacionalización, la presión competitiva entre pares, etc.

En sistemas coordinados con fuerte presencia de las fuerzas del mercado la diferenciación reputacional de las instituciones juega un rol esencial (2.2.1.), como ocurre también en Chile (Sección 6.1.4.). Las instituciones compiten por reputación sobre la base del prestigio social y académico de sus alumnos y profesores, la combinación de áreas de conocimiento y funciones que desarrollan, la calidad de sus servicios, la posición de sus graduados en el mercado de trabajo y su capacidad de generar ingresos. En estas circunstancias adquieren también un rol central los diversos medios empleados para medir la reputación de las instituciones: resultados de los procesos de acreditación pública, evaluaciones internacionales, encuestas de prestigio, captación de alumnos de altos puntajes en las pruebas de selección de ingreso, destino de los graduados, rankings internacionales, etc., varios de los cuales se emplean en Chile y tienen una presencia cada vez más visible en la publicidad realizada por las instituciones.

También la diversidad generada por las diferentes clientelas a las cuales se dirigen las instituciones en procura de ocupar su espacio en el mercado adquiere especial relevancia en un sistema de libre elección. En el caso de la docencia, las clientelas estudiantiles se diferencian por su base territorial, edad, sexo, origen socio-económico, trayectoria escolar previa, mérito académico medido por la PSU, orientaciones y creencias, preferencias vocacionales y otras variables que las instituciones analizan cada vez más finamente en su esfuerzo por mantener o ampliar su participación de mercado y labrar nichos relativamente protegidos para reducir la intensidad de la competencia. Como se vio, esta dinámica de diferenciación de clientelas constituye uno de los ejes en torno a los cuales se organiza la competencia en este mercado, con fuerte impacto sobre los niveles de selectividad de las instituciones y su posicionamiento en la escala reputacional.

Por último, los procesos de diferenciación y diversificación se originan en el sistema chileno por la diversidad de valores y de climas culturales que caracteriza a las instituciones en un contexto con amplia pluralidad de proveedores. En efecto, hay una variedad de misiones y proyectos que compiten en el mercado a través de instituciones que buscan definir su identidad, cultivan símbolos distintivos y desarrollan relatos que las representan en el mercado, relatos que apelan a diferentes discursos: confesionales, de afirmación del pluralismo valórico, militantes, empresariales, tecnológicos, humanísticos, críticos, regionalistas, de promoción social, etc. También el capital social de las instituciones --tanto de cohesión interna (*bonding*) como de vinculación hacia fuera (*bridging*) (Putnam, 2000:22)-- les proporciona un clima cultural peculiar y un principio de selección de su entorno social. Este factor aparece usualmente vinculado a la composición social del alumnado y de las demás clientelas, al prestigio del personal académico, a la trayectoria histórica y reputacional de las instituciones y forma parte de su marca en un campo simbólico donde se expresan preferencias que, a fin de cuentas, son socio-culturales.

En suma, las fuentes de diferenciación y diversidad son múltiples en el sistema chileno pues el marco de coordinación competitiva y de políticas y regulaciones públicas entrega a las instituciones un amplio espacio para determinar sus propias estrategias y labrar sus identidades distintivas en el mercado. Abarca factores y variables sistémicos, de estructuración de las instituciones, programáticos o de oferta, de modalidades de actuación en el suministro de los servicios, reputacionales, de composición de clientelas y de clima cultural y vinculación con el entorno social. Si se contrastan entonces las fuerzas que usualmente empujan hacia la homogeneización de los sistemas con aquellas que estimulan la diferenciación y diversificación, podrá observarse que el sistema chileno reúne la presencia de prácticamente todas las últimas, como se muestra en la columna situada a la derecha en el siguiente Cuadro sinóptico (3.3.).

Cuadro sinóptico 3.3.: Fuerzas de homogeneización y de diferenciación / diversificación

Fuerzas de homogeneización	Fuerzas de diversificación / diferenciación
Acceso selectivo las instituciones	Masificación del ingreso a las instituciones
Sistemas unitarios (un solo nivel vertical)	Sistemas binarios, trinitarios o de múltiples niveles verticales
Sistema exclusivamente público / estatal	Sistema con participación proveedores privados (dependientes e independientes)
Altas barreras de entrada para la creación de instituciones	Bajas barreras de entrada para la creación de instituciones
Baja dispersión geográfica de las instituciones	Alta dispersión geográfica de las instituciones
Coordinación del sistema provista por la autoridad pública	Coordinación descentralizada del sistema de tipo mercado
Financiamiento único o preferente del estado	Diversificación de las fuentes de financiamiento
Sistema centralizado y obligatorio de aseguramiento de la calidad	Sistema descentralizado y voluntario de aseguramiento de la calidad
Misiones / proyectos institucionales regulados por el estado	Pluralidad en la definición de misiones/proyectos
Profesión académica regulada por estatuto público	Profesión académica desregulada y normada a nivel de las instituciones
Prevalecen isomorfismo institucional y <i>academic drift</i>	Prevalecen estrategias institucionales de diferenciación en el mercado
Estandarización curricular a nivel nacional	Libertad de iniciativa curricular
Tecnología única o hegemónica para provisión docente	Variadas tecnologías para provisión docente
Capacidad de investigación ampliamente difundida entre instituciones del sistema	Investigación fuertemente concentrada en pocas instituciones
Programas de postgrado desarrollados en función de excelencia académica	Programas de postgrado desarrollados en respuesta a oportunidades de mercado
Ausencia de rankings de prestigio	Presencia de múltiples rankings de prestigio generados por entidades privadas
Control alto sobre participación nacional de proveedores extranjeros	Bajo control sobre participación nacional de proveedores extranjeros
Internacionalización de las instituciones para atraer estudiantes extranjeros (marca global)	Internacionalización de las instituciones como factor de competitividad local/nacional
Estructuras internas de decisión dificultan el cambio y la adaptación	Estructuras internas de decisión favorecen el cambio y la adaptación
Normas y valores académicos fuertes y ampliamente difundidos	Normas y valores académicos débiles y difundidos limitadamente
Entidades distintas de las instituciones habilitan para el ejercicio profesional	Instituciones habilitan directamente para el ejercicio profesional
Colegios profesionales inciden decisivamente sobre estándares de formación profesional	Colegios profesionales no inciden decisivamente sobre estándares de formación profesional

6.2.5. Ambigua relación entre lo público y privado

En un sistema con un alto grado de privatismo, sujeto a intensas dinámicas competitivas y con una fuerte diferenciación de la oferta, las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado (Enders y Jongbloed, 2007) se debilitan y vuelven porosas, dando lugar a una serie de zonas grises o intermedias donde los atributos públicos y privados de las instituciones se mezclan y confunden. El siguiente Cuadro sinóptico resume esquemáticamente esta situación para el caso de las universidades estatales, privadas dependientes y privadas independientes en el caso chileno.

Cuadro sinóptico 3.4.: Atributos públicos y privados de las universidades chilenas

	Universidades		
	Estatales	Privadas dependientes	Privadas independientes
Propiedad	Corporaciones de derecho público establecidas por ley.	Corporaciones autónomas regidas por sus propios estatutos de distinta naturaleza según si son confesionales ² o civiles.	Corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. ¹ Admiten la presencia de proveedores extranjeros sujetos a la ley chilena.
Misión	Determinada por la Ley Orgánica Constitucional de Educación y especificada en estatutos institucionales aprobados por ley.	Determinada por la Ley Orgánica Constitucional de Educación y especificada en estatutos institucionales según naturaleza confesional o civil de cada institución.	Determinada por la Ley Orgánica Constitucional de Educación y especificada en estatutos institucionales según la voluntad declarada del principal.
Producción de bienes	Públicos y privados con énfasis declarado en los primeros en función de subsidios recibidos.	Públicos y privados con énfasis variable en unos y otros según naturaleza civil o confesional instituciones.	Públicos y privados con variable énfasis según misión institucional y énfasis en formación capital humano. ³
Gobierno corporativo	De carácter colegial representativo con énfasis en participación de académicos y estudiantes y presencia de delegados gubernamentales en Juntas Directivas.	De carácter colegial con distintos grados de participación académica y estudiantil e intervención de autoridades de la Iglesia en universidades católicas.	Definido por la voluntad del principal. De carácter gerencial con distintos grados de representación de los académicos.
Modelo de negocios	Subsidio directo y otras contribuciones fiscales, ingresos por aranceles, venta servicios y donaciones.	Subsidio directo y otras contribuciones fiscales, ingresos por aranceles, venta servicios y donaciones.	Ingresos por aranceles, venta servicios y donaciones.

Desempeño de funciones lucrativas	Cobro de aranceles por servicio docente e ingresos provenientes de un variado portafolio de actividades lucrativas a través de sus unidades regulares y unidades <i>ad hoc</i> de negocio.	Cobro de aranceles por servicio docente e ingresos provenientes de un variado portafolio de actividades lucrativas a través de sus unidades regulares y unidades <i>ad hoc</i> de negocio.	Cobro de aranceles por servicio docente e ingresos provenientes de un variado portafolio de actividades lucrativas a través de sus unidades regulares y unidades <i>ad hoc</i> de negocio. ³
Gestión de recursos	Autónoma sujeta a límites de endeudamiento, disposición del patrimonio y a control de legalidad por el estado.	Autónoma dentro del marco de sus propios estatutos.	Autónoma dentro del marco de sus propios estatutos.
Personal académico	Tiene calidad de empleado público pero es contratado y gestionado según las reglas previstas en los respectivos estatutos institucionales. ⁴ Fuerte presencia de personal de jornada completa.	Carácter no funcionario. Contratado y gestionado según reglas previstas en en estatutos institucionales. Fuerte presencia de personal de jornada completa.	Carácter no funcionario. Contratado y gestionado según reglas previstas en en estatutos institucionales. Fuerte presencia de personal contratado por hora.
Programas y currículo	Fijados autónomamente por cada institución, pudiendo ofrecer programas de Nivel 5A, 5B y 6 del CINE-97.	Fijados autónomamente por cada institución, pudiendo ofrecer programas de Nivel 5A, 5B y 6 del CINE-97.	Fijados autónomamente por cada institución, pudiendo ofrecer programas de Nivel 5A, 5B y 6 del CINE-97 una vez obtenida su plena autonomía.
Libertades de enseñanza e investigación	Como parte de su amplia autonomía académica, garantizan las libertades de enseñanza (cátedra) y de investigación.	Garantizadas conforme a los estatutos institucionales. En universidades católicas suelen plantearse tensiones entre libertades y valores.	Garantizadas conforme a los estatutos institucionales con presencia en ocasiones de marcos curriculares que deben cumplirse uniformemente.
Admisión alumnos	Instituciones deciden número de vacantes ofrecidas y procedimientos de admisión a efecto de lo cual utilizan la PSU según sea su nivel de selectividad académica.	Instituciones deciden número de vacantes ofrecidas y procedimientos de admisión a efecto de lo cual utilizan la PSU según sea su nivel de selectividad académica.	Instituciones deciden número de vacantes ofrecidas y procedimientos de admisión. Algunas utilizan la PSU como Medio de selección. Otros sólo la licencia de enseñanza secundaria.

Diplomas	Otorgan grados académicos y títulos profesionales con validez nacional.	Otorgan grados académicos y títulos profesionales con validez nacional.	Otorgan grados académicos y títulos profesionales con validez nacional una vez obtenida su plena autonomía.
Control de calidad	Instituciones se acreditan voluntariamente al igual que sus programas, exceptuando aquellos de medicina y pedagogía que deben acreditarse obligadamente.	Instituciones se acreditan voluntariamente al igual que sus programas, exceptuando aquellos de medicina y pedagogía que deben acreditarse obligadamente.	Instituciones se acreditan voluntariamente al igual que sus programas, exceptuando aquellos de medicina y pedagogía que deben acreditarse obligadamente.
Obligación de informar	Deben enviar anualmente al Ministerio de Educación la memoria explicativa de sus actividades y su balance.	Debe rendir cuenta al Ministerio de Educación sólo respecto de los fondos fiscales recibidos.	No tienen obligación legal de informar. Podrán entregar voluntariamente antecedentes al Consejo Superior de Educación para efectos de información a los usuarios.
Publicidad	Deciden autónomamente sus inversiones y campañas de publicidad.	Deciden autónomamente sus inversiones y campañas de publicidad.	Deciden autónomamente sus inversiones y campañas de publicidad.
Organización de intereses corporativos	Actúan colectivamente a través del Consorcio de Universidades Estatales de Chile y el Consejo Rectores de Universidades Chilenas.	Actúan colectivamente a través del Consejo Rectores Universidades Chilenas (CRUCH).	Carecen de representación colectiva ante la sociedad.
Presencia en órganos intermedios del sistema	Designan miembros en el Consejo Superior de Educación y en la Comisión Nacional de Acreditación.	Designan miembros en el Consejo Superior de Educación y en la Comisión Nacional de Acreditación.	Designan miembros en el Consejo Superior de Educación y en la Comisión Nacional de Acreditación.

1 Desde el punto de vista jurídico, las universidades privadas son Corporaciones o Fundaciones. En las primeras predomina la voluntad de los socios (entre los cuales puede haber personas con fines de lucro); en las segundas predomina la voluntad de los fundadores (quienes afectan un patrimonio a fines de interés público).

2 Las universidades privadas dependientes de naturaleza confesional son todas ellas católicas; pontificias en algunos casos, diocesanas en otros o adscritas o patrocinadas por una congregación o institución de la Iglesia en los demás casos.

3 Distinta es la situación de aquellas universidades que operan de facto bajo un modelo de negocios *for profit*.

4 Ver Núñez (2007).

Por lo pronto, se observa una serie de rasgos compartidos entre los tres tipos de instituciones que operan en el mercado universitario. Todas ellas funcionan como corporaciones dotadas de autonomía académica, administrativa y económica en un entorno competitivo donde despliegan sus estrategias para reclutar alumnos, contratar profesores y obtener recursos. Todas especifican su misión dentro de un marco normativo común y buscan maximizar su prestigio e ingresos bajo la cláusula de *non-distribution constraint* que es una característica esencial de las organizaciones sin fines de lucro.⁴⁷ Todas desarrollan sin embargo actividades lucrativas como parte de su modelo de negocios, lo cual modifica su carácter, especialmente en el caso de las universidades estatales, en los términos señalados por Dill (2005:4): “La descripción de las universidades públicas y privadas como *non-profit* es por eso claramente una designación equivocada. Uno de los objetivos de todas las universidades contemporáneas es obtener una ganancia o, dicho en términos contables, un excedente de ingresos por sobre los gastos. La distinción real es que no transfieren dichas ganancias a propietarios o accionistas, sino que las reinvierten en actividades institucionales que se supone sirven el interés público”.⁴⁸

Por otra parte, las universidades privadas dependientes e independientes contribuyen -- igual que las universidades estatales-- a la provisión de aquellos aspectos de la educación terciaria usualmente considerados como un bien público, en diferentes medidas según la magnitud de subsidios que reciben del estado y de las decisiones que adoptan para asignar parte o todo el excedente generado a la producción de externalidades positivas para la sociedad. Por lo mismo, “tanto las universidades públicas como las privadas se ven mejor retratadas si se las describe con los términos ‘sin finalidad de lucrar’ (*not-for-profit*) antes que con la fórmula ‘sin fin de lucro’ (*non-profit*) (Dill, 2005:4). La medida en que unas y otras contribuyen a generar estas externalidades pasa a ser así una cuestión empírica. Depende, por un lado, de las políticas empleadas por el gobierno para asignar recursos públicos a los diferentes tipos de instituciones y, por el otro, de los compromisos que cada una asume --en conformidad con su misión declarada-- de usar sus excedentes para la producción de externalidades (Enders y Jongbloed, 2007:12-14).

Todas, en efecto, gestionan con grados relativamente amplios de discrecionalidad sus ingresos y los asignan entre los diversos centros de costo de acuerdo con las facultades y determinaciones de sus gobiernos corporativos. Adicionalmente, las universidades de los tres tipos deciden libremente, sin interferencias de autoridad superior, su oferta de programas y vacantes; garantizan en términos amplios la libertad de enseñar e investigar de su personal académico; se hallan sujetas a los mismos procedimientos de aseguramiento de la calidad y otorgan todas ellas --incluidas las universidades privadas independientes desde el momento que adquieren su plena autonomía-- grados académicos y diplomas profesionales válidos nacionalmente.

Por último, todas las universidades compiten por prestigio, contratan a sus profesores e investigadores, seleccionan a sus alumnos y buscan construir para sí una ‘marca’ en sus respectivos mercados, la cual publicitan prácticamente sin restricciones a través de los mismos canales de comunicación con el público.

¿Significa todo esto que en un régimen de educación superior coordinado por el mercado la diferenciación público / privado desaparece por completo? No es así. En particular, la relación de recursos que los diferentes tipos de universidades mantienen con el estado crea asimismo una diferenciación entre las instituciones estatales y privadas por un lado y entre las instituciones privadas dependientes e independientes por el otro. Aquí la peculiaridad del caso chileno radica en el hecho de que el estado financia mediante subsidios a las universidades privadas dependientes bajo el mismo esquema de financiamiento que a las universidades estatales. Paradojalmente, sujeta a éstas últimas a exigencias mayores en cuanto a la gestión de esos recursos que a las universidades privadas dependientes, permitiendo a estas últimas un estatuto más flexible para la utilización de ellos. Asimismo, define al personal académico y no-académico de las universidades estatales bajo el estatuto de empleados públicos, al tiempo que libera al personal de las universidades privadas dependientes de este régimen, otorgándole con ello una mayor latitud en el manejo de sus recursos humanos y ahorrándole una serie de costos y rigideces que son propios del estatuto funcionario.

También la ley define requisitos --más o menos uniformes-- para la constitución del gobierno corporativo de las universidades estatales, entregando en cambio amplia libertad a las universidades privadas dependientes e independientes para conformar el suyo. Aquellas deben adoptar modalidades colegial-representativas de gobierno con participación de académicos y estudiantes, a la vez que el gobierno nacional participa (nominalmente al menos) en el órgano directivo de estas instituciones. Bajo estas condiciones, el gobierno de las universidades estatales tiende a una suerte de 'burocratismo-democrático' que a veces dificulta la toma de decisiones y en otros momentos puede inhibir el cambio. En el caso de las universidades privadas, dependientes e independientes, éstas establecen en sus propios estatutos la manera de organizar su gobierno corporativo, el cual por lo mismo adquiere una gran variedad de expresiones a nivel de las instituciones.⁴⁹

Con todo, bajo las condiciones fuertemente competitivas del mercado, hay ciertas tendencias al isomorfismo institucional en las modalidades de gestión de las universidades de los tres tipos. "Dado el complejo entorno competitivo de las universidades, las estrategias afines a las de negocio para gestionarlas se vuelven más comunes. Los administradores son responsables de diseñar e implementar estas estrategias. A través de sus asociaciones y redes profesionales se intercambian los principios de gestión de universidades 'exitosas' y luego se imitan. Esto muestra que a través del isomorfismo mimético y normativo se perpetúa en la educación superior la importancia de la administración" (Gumport y Sporn, 1999:23). En efecto, mientras las universidades estatales son forzadas a adoptar esquemas más gerenciales de gestión (habitualmente bajo la influencia del modelo del NPM, como vimos), las universidades privadas en tanto --para obtener legitimidad y prestigio-- deben hacerse cargo de la demanda de la sociedad y de las políticas de adoptar un sentido público en sus acciones de mercado. Metafóricamente, aquellas 'privatizan' su gestión y estas deben incorporar un mayor grado de lo público (*publicness*).

Al final, entonces, si bien las diferencias entre instituciones públicas (estatales) y privadas mantienen una cierta vigencia --especialmente en el plano simbólico-- en la práctica las universidades se diferencian unas de otras ya no tanto por sus estructuras de propiedad y gobierno sino mucho más individualizadamente por sus trayectorias históricas y tradiciones, el carácter de la misión institucional, la captación de subsidios estatales, su capital

reputacional, la calidad de sus actividades que logran transmitir al mercado, las estrategias que persiguen dentro de éste, sus niveles de selectividad académica, las características socio-culturales de su cuerpo estudiantil y el poder relativo de sus patrocinadores y *stakeholders* en la sociedad.

6.2.6. Puesta al día de las políticas

El desarrollo de los sistemas con alto privatismo es fuertemente dependiente de los instrumentos utilizados por los gobiernos (Van Vught, 1999:39-45) para intervenir en los mercados de la educación superior: instrumentos del tesoro público por una parte (volumen de recursos asignados al sistema y, especialmente, modalidades empleadas para su asignación, ya sea en función de insumos o resultados, en beneficio de la oferta o la demanda, a través de mecanismos centralizados o descentralizados, etc.) y, por la otra, instrumentos de autoridad y control (como autorizaciones, reconocimientos, licenciamientos, exigencias de informar, de rendir cuenta, de sujetarse las instituciones a procedimientos externos de evaluación, etc.).

Como se vio anteriormente en la Parte II, en el caso de Chile la implantación de un régimen de mercado para la educación superior tuvo lugar a comienzos de los años 1980 mediante una serie de cambios legislativos y el impulso de políticas de inspiración neo-liberal, de privatización si se quiere (4.1.)⁵⁰, adoptadas por el Gobierno Militar. Se estableció allí, inicialmente, un marco institucional con bajas barreras de entrada para los proveedores independientes (a condición de que fueran políticamente aceptables para el gobierno), al mismo tiempo que se limitó el radio de acción y la influencia de las dos universidades estatales preexistentes. El mercado debía operar sin mayores restricciones para el comportamiento de las instituciones y con escasas exigencias de información, control de calidad y rendición de cuentas. Simultáneamente se redujo de manera drástica el financiamiento directo a las instituciones estatales y privadas dependientes; se impuso a las instituciones de todo tipo la obligación de cobrar aranceles de matrícula que debían reflejar el costo real de impartir los diferentes programas; se favoreció una política de financiamiento de la demanda (pero con reducidos recursos destinados para este efecto) y se crearon nuevos instrumentos --de carácter competitivo-- para el financiamiento de la investigación.

A partir de 1990, junto con la recuperación de la democracia, se abre una nueva fase de políticas de educación superior que, sin alterar las bases de integración y coordinación del sistema a través de intercambios competitivos, buscó: consolidar la base institucional diversificada del sistema; impulsar la expansión de la matrícula en consonancia con las necesidades de la sociedad y la economía; asegurar la calidad y equidad de la provisión; fomentar la investigación científica y la creación cultural; incrementar y diversificar el financiamiento con arreglo a fines de mayor equidad, calidad y eficiencia de las instituciones y perfeccionar el marco legislativo, con el objetivo de crear un nuevo orden de regulaciones públicas.

Durante los últimos 15 años, las políticas se han ajustado a estos enunciados, aplicando una racionalidad que antes hemos llamado de continuidad junto con la progresiva introducción de cambios o innovaciones incrementales. Más recientemente, el Consejo Asesor de la Educación Superior, creado por decisión gubernamental el año 2007,

[...] arribó a la convicción que el tránsito que el sistema de educación superior ha experimentado --desde un sistema elitario, homogéneo y financiado con rentas generales, a uno masivo, diverso y de financiamiento predominantemente privado-- aconseja introducir variadas reformas a la institucionalidad que lo coordina y lo gobierna (Consejo Asesor para la Educación Superior, 1997: 23).

Para este efecto recomienda distinguir cuatro funciones dentro del gobierno y la coordinación del sistema: diseñar y financiar políticas públicas para el sistema, promover y asegurar la calidad de la provisión educativa, proteger los derechos de los usuarios del sistema y favorecer la representación de expectativas e intereses de las instituciones que lo integran. En cuanto al área clave del financiamiento de la educación terciaria, el Consejo constata que el gasto público destinado es bajo y que en él existe una predominancia excepcional del gasto privado. De otra parte sostiene que el ingreso autónomo per cápita de las familias, con la única excepción del quinto quintil, no alcanza para cubrir los aranceles de la educación superior, especialmente universitaria. Propone por tanto incrementar los recursos a la educación superior, especialmente aquellos focalizados en beneficio de los alumnos de los sectores sociales con mayores desventajas. Para ello sugiere que el estado debe guiarse por tres criterios: primero, debería distinguir entre el financiamiento a la demanda y el financiamiento a la oferta; segundo, debería en ambos casos y por regla general inspirar sus políticas en un principio de no discriminación entre instituciones y, tercero, debería cautelar que las instituciones --sea que reciban financiamiento indirecto mediante subsidios a la demanda o mediante subsidios directos a la oferta-- cumplan con rigurosas condiciones de elegibilidad. En lo específico, sugiere igualar las ayudas estudiantiles, tanto el coste del crédito como la cobertura de becas, para todos los estudiantes que satisfagan las condiciones que se establezcan. En lo relativo a las condiciones de elegibilidad para acceder a recursos públicos, propone que las instituciones deben estar acreditadas, poseer mecanismos públicos e imparciales de admisión y no inhibir las organizaciones estudiantiles y el derecho de los estudiantes a promover sus intereses.

Sobre la relación entre el estado y las universidades estatales, el Consejo formula una serie de recomendaciones: que el estado y las universidades que le pertenecen entablen un diálogo para explicitar el vínculo que pretenden mantener; que los deberes de las universidades estatales tengan como contrapartida recursos básicos (*core funding*) que les permitan dar cumplimiento a dichos mandatos; que los deberes legales que el estado impone a las universidades estatales --en tanto sus funcionarios son empleados públicos-- contemplen como contrapartida los recursos necesarios para su cumplimiento; que el estado contribuya activamente a la definición, revisión y evaluación del cumplimiento de la misión de estas instituciones a través de una presencia activa en sus Juntas Directivas; que estas Juntas operen como mecanismos efectivos de vinculación entre el estado y las universidades estatales; que el estado designe representantes académica y profesionalmente calificados en las Juntas Directivas, los que deberían cuidar se cumplan las responsabilidades atribuidas a estas instituciones; que el estado reduzca o elimine los costos de transacción que gravan a las instituciones estatales a la hora de competir; que las universidades estatales contemplen formas de gobierno corporativo que aseguren una presencia real de los intereses estatales y sociales; que ellas revisen sus políticas de apertura de nuevas sedes evitando la sobreoferta de programas en zonas en donde el mercado no faculta un gran número de instituciones o carreras; que el estado cautele el cumplimiento del rol público (político, social y económico)

de las universidades que le pertenecen, proporcionado los recursos económicos para el logro de estas funciones y cuidando la adecuada gestión de los mismos; que el estado fomente la oferta educativa en zonas aisladas y en ámbitos de escasa rentabilidad privada a fin de cautelar el desarrollo armónico de la sociedad; que las universidades estatales establezcan compromisos con las regiones en que están insertas, promoviendo su desarrollo en todos los ámbitos; que las universidades estatales evalúen --y cambien si es necesario-- las normativas y estructuras de su gobierno corporativo y aseguren la capacidad del estado para incidir en él (Consejo Asesor Presidencial, 2007: 72-73)

Respecto de las regulaciones del sistema y para la actuación de los proveedores y el control de calidad de los servicios, el Consejo parte del siguiente postulado:

Un sistema de provisión mixta y con un alto grado de participación privada, como ha llegado a ser el sistema de educación superior chileno, exige [...] un marco regulatorio que junto con garantizar la autonomía de las instituciones y la diversidad en su fisonomía, asegure el logro de ciertos objetivos de bienestar social y corrija las fallas que presenta un sistema en el que el mercado, o sus mecanismos, poseen cada vez mayor presencia (Consejo Asesor Presidencial, 2007: 33).

Con este fin recomienda perfeccionar el sistema de reconocimiento oficial de las instituciones privadas independientes, haciendo más rigurosos los requisitos para obtenerlo, especialmente en cuanto a los insumos disponibles para brindar educación; hacer más explícitas las condiciones para obtener el licenciamiento en el caso de estas instituciones, de modo tal que en el ejercicio de su autonomía ellas se subordinen al proyecto que se tuvo en vista al tiempo de conferirles la autonomía; introducir mejoras al sistema de acreditación, a fin de asegurar la imparcialidad de las agencias que en él participan, eludir los conflictos de intereses, asegurar la publicidad de sus deliberaciones y fomentar la inclusión de todas las instituciones en el sistema; incentivar la práctica de la acreditación y establecer consecuencias relevantes para las que no la obtengan, evitando, por ejemplo, que instituciones no acreditadas puedan hacer publicidad o promoción omitiendo esta circunstancia esencial, y establecer deberes exigibles para el estado y las instituciones en materia de información al público.

En términos de la participación de las comunidades en sus instituciones y de la representación de los intereses corporativos de éstas, el Consejo declara por un lado el deber que asiste a las instituciones de permitir y no inhibir la libre asociación de sus miembros y la promoción de sus intereses conforme a su propia autonomía y cultura y, por el otro, recomienda instituir un organismo que agrupe a las instituciones de educación superior acreditadas a fin de que hagan valer sus intereses y expectativas mutuas ante el gobierno, disciplinen formas de autorregulación y diseñen formas de cooperación.

En suma, estas proposiciones --que buscan poner al día las políticas de educación superior en Chile-- mantienen un claro sentido de continuidad con las políticas aplicadas durante los últimos 17 años. En su conjunto, ellas procuran establecer un mejor balance entre los factores institucional-corporativos y profesionales, de mercado y de regulación pública con el fin de alinear la autorregulación de las instituciones con objetivos de bienestar social y prioridades del desarrollo nacional.

6.2.7. Problemas y desafíos

¿Qué problemas y desafíos de política pública enfrenta entonces el sistema chileno como resultado de su ubicación en el cuadrante de mayor privatismo para alcanzar estos objetivos de política pública? Son varios que aquí, agrupados en tres órdenes de asuntos, se abordarán utilizando la literatura revisada en la Parte I.

Institucionalidad y regulaciones

Un primer orden de problemas y desafíos tiene que ver con la institucionalidad de los mercados y con las regulaciones que debe implementar la autoridad pública. En efecto, sistemas con las características del chileno plantean particulares exigencias de regulación.⁵¹ Se necesita contar con un entorno institucional que estimule la existencia de proveedores de diversa índole, favorezca su coordinación no jerarquizada hacia objetivos de bienestar social y cumpla con altas exigencias de *accountability*.

Existe una amplia literatura que muestra que la disposición de los privados a invertir es función de los *property rights* que se reconozcan sobre las instituciones, el grado en que se disminuyan los costos de transacción, se reduzcan las asimetrías de información y se limite la discrecionalidad administrativa a la hora de resolver conflictos (North, 1990). Este conjunto de principios obliga a examinar con cuidado el marco regulatorio vigente en Chile, como acabamos de ver propuso el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Particular importancia tienen aquí el valor de las credenciales otorgadas por las instituciones, en función del cual los individuos deciden invertir en capital humano y asumir un crédito que compromete sus ingresos futuros. Del lado del estado surge la obligación de garantizar los estándares académicos bajo los cuales dichas credenciales son otorgadas; del lado del mercado, la necesidad de proveer información suficiente para la elección de instituciones y carreras, y del lado de las instituciones la obligación de organizarse de manera tal de cuidar la calidad de los servicios ofrecidos.

En el caso de las instituciones privadas independientes existe el riesgo de un aprovechamiento oportunista de las fallas del mercado para reducir los estándares de actuación y aumentar su rentabilidad en perjuicio de los consumidores (el clásico argumento de J.S. Mill). Por su parte, las instituciones estatales --donde la relación entre el principal y el agente suele estar poco definida, como ocurre en Chile-- están expuestas al riesgo de captura por los intereses corporativos de su personal, lo que lleva a distorsionar su finalidad pública en perjuicio del principal y, asimismo, de los consumidores. La evidencia muestra que en el caso de esas instituciones las formas de gobierno corporativo, los mecanismos de *accountability* que ellas emplean y el uso de mecanismos de tipo mercado (*auctions*, contratos, modelo de institución eficiente, fórmulas, etc.) para la distribución de recursos puede ayudar a contrarrestar este riesgo.

Por su lado, la literatura sobre *corporate governance* enseña que las instituciones carentes de fines de lucro (*non profit*) no garantizan necesariamente su alineamiento altruista con fines socialmente beneficiosos (Massy, 2004: 17-21). En el caso de Chile la experiencia apoya esta hipótesis. Una serie de ámbitos entregados a organizaciones sin fines de lucro muestra severas deficiencias y baja *accountability*. La razón es que la ausencia de principal

hace que estas instituciones padezcan la depredación que es propia de los bienes comunes si es que no alcanzan formas de gobierno específicas que establezcan contrapesos y eviten la captura. Un análisis comparado de las formas de regulación entre instituciones con y sin fines de lucro muestra que --*ceteris paribus*-- las primeras poseen mayores controles que las segundas y que, por lo mismo, a la hora de la regulación puede haber un *trade off* entre *non profit making* y *accountability*.

Fomento y apoyo

Un segundo orden de problemas y desafíos dice relación con las políticas de fomento y apoyo para la creación y desarrollo de capacidades institucionales.

Los sistemas con fuerte diferenciación de su plataforma institucional, amplia diversidad en la provisión, y coordinados competitivamente, son altamente dependientes en su funcionamiento de los recursos y el capital reputacional con que las instituciones ingresan a la competencia (2.1.2., 6.1.4.). De allí que estos sistemas planteen con particular agudeza cuestiones relativas a las políticas públicas de fomento y apoyo. Envueltos hay aquí dos asuntos.

En primer lugar, la legitimidad de dichas políticas en contextos de mercado, asunto que suele tratarse bajo distintas perspectivas de análisis. Una afirma el carácter de bien público de la educación superior (Newman, Couturier y Scurry, 2004) en tanto se trataría de un servicio que no presenta rivalidad en su uso o consumo ni es excluyente en su propiedad, al tiempo que genera significativos beneficios sociales (Task Force, 2000: cap. 2). Tal conceptualización ha sido contestada sin embargo, tanto desde el punto de vista económico (Barr, 2004, 2004a) como del punto de vista de la sociología de las organizaciones (Dill 2005), obligando a encontrar nuevos argumentos de legitimación para las políticas públicas de fomento y apoyo. Así, se sostiene que en sistemas coordinados competitivamente, la autoridad pública tiene la responsabilidad de garantizar a los competidores una cancha pareja o un campo de juego nivelado (*level playing field*) (Jongbloed, 2004); por ejemplo, asegurando condiciones equitativas de acceso al sistema, exigencias regulatorias simétricas, evaluaciones parejas para la acreditación y medición del desempeño, apoyos selectivos para contrarrestar la desigualdad de capacidades iniciales y, en general, controlando las estrategias competitivas destructivas (Newman y Couturier, 2001: 12-17). Más específicamente, se plantea que al estado cabría una obligación especial de intervención para fomentar y apoyar el desarrollo de capacidades en el caso de las instituciones estatales, mientras el mercado, bajo adecuadas regulaciones, debería hacerse cargo de disciplinar el desarrollo de las instituciones privadas (Neubauer, 2007; Duderstadt, 2005).⁵² Esta solución, sin embargo, está lejos de ser perfecta, pudiendo al contrario ensanchar la brecha entre instituciones públicas y privadas dependientes, por un lado, e instituciones privadas independientes por el otro.

En segundo lugar, se discute sobre cuáles son los mecanismos e instrumentos más efectivos y eficientes para guiar el desarrollo de un sistema donde el gobierno interviene preferentemente a distancia. Bajo esta perspectiva, tratada principalmente por la economía política de los sistemas de educación superior y, específicamente, por la literatura del *New Public Management* (Hood, 2004) aplicada a la educación superior (Amaral, Meek y Larsen, 2003), se plantean varios asuntos críticos, entre ellos: cómo contrarrestar fallas de

mercado en estos sistemas sin incurrir en fallas de coordinación que pudieran generarse por la intervención gubernamental; qué mecanismos e instrumentos utilizar para financiar con fondos públicos el desarrollo de capacidades institucionales (OECD, 2007a, 2007b, 2004a); cómo alinear los resultados de la competencia entre instituciones con los objetivos y las prioridades del desarrollo nacional determinados a través del proceso político (Dill et al., 2004; Newman, Couturier y Scurry, 2004).

En el caso de Chile las instituciones enfrentan importantes transformaciones en su entorno, que les imponen aprendizajes y cambios organizacionales de distinto alcance e intensidad (6.1.).⁵³ Las respuestas han sido variadas. Mientras algunas instituciones han implementado planificaciones de largo plazo y realizado un esfuerzo por adecuarse sistemáticamente al nuevo entorno⁵⁴, otras han reaccionado de manera más espontánea, generando desarrollos coyunturales con bajos niveles de planificación. Por su lado, algunos de los cambios organizacionales han sido inducidos desde el Ministerio de Educación, a través de políticas que intentan alinear a las instituciones con objetivos gubernamentales y con determinadas iniciativas supranacionales. A su turno, la utilización de nuevos mecanismos para asignar recursos públicos al sector universitario ha llevado a una creciente diversificación de los instrumentos de asignación, forzando a las instituciones --como ocurre también en otros contextos nacionales-- a competir por dichos recursos (Agasti y Catalana, 2006). Esto, a su vez, tiene efectos sobre las estrategias y comportamientos de las instituciones, su organización y gestión y sobre el rol y la cultura de los académicos (Marginson 2007a, 2005; Bernasconi, 2006; Meek, 2003, 2003a).

En suma, se plantea aquí agudamente el contraste entre unos mercados que coordinan las actividades de las instituciones mediante intercambios competitivos pero que no aseguran, necesariamente, mejores capacidades institucionales, falla que necesitaría ser contrarrestada por el gobierno tanto en el sector de las instituciones que subsidia directamente como en el sector de las instituciones privadas independientes que atienden a la mayoría de los estudiantes y a una proporción en aumento de alumnos de menores recursos. Algo de esto se ha intentado en Japón por ejemplo (Yonezawa, 2006, 2002). En Chile, por el contrario, el argumento de que el gobierno debería apoyar con recursos públicos a todo tipo de instituciones acreditadas ha sido resistido hasta ahora y sólo empieza a abrirse paso recientemente como se refleja en el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior.

Control de calidad

Un tercer orden de problemas y desafíos toca el área de los procesos y procedimientos de control de calidad en sistemas con provisión mixta y coordinación competitiva.

Uno de los supuestos de política pública en este ámbito es que existiría una relación entre el grado de competencia en el mercado de la enseñanza superior y la calidad académica de su provisión. Desde esta perspectiva se plantea entonces que el interés público se halla mejor garantizado allí donde existe un marco institucional --de políticas, normas y reglas-- que maximice de la manera más eficiente y equitativa posible los estándares académicos que se desea alcancen los estudiantes (Dill, 2005a). Bajo un régimen de competencia con información suficiente sobre el precio de los servicios ofrecidos y sobre la calidad relativa de

las ofertas, se produciría así una convergencia entre las preferencias personales y el interés público. Las bases de este razonamiento han sido impugnadas sin embargo. De un lado, Winston (2003, 2000) y otros han mostrado que los precios en el mercado de la educación de pregrado no se ajustan de la manera que predice la economía convencional. Del otro, Dill y Soo (2004) rebaten la idea de que en este mercado los estudiantes de pregrado posean la información necesaria para hacer una opción racional al momento de elegir instituciones y programas. En efecto, dado que se trata aquí de la adquisición de un bien de experiencia, los estudiantes no están en condiciones de optar por calidad ni podrían con posterioridad ejercer fácilmente su opción de *exit*.

Esto obliga a buscar indicadores sustitutos para la calidad del servicio ofrecido. Se ha sugerido que el prestigio de las instituciones puede cumplir esta función. Sin embargo el prestigio institucional se halla vinculado principalmente a la producción de conocimiento avanzado y su comunicación a través de revistas de corriente principal (Garvin, 1980), indicador que en ocasiones solo refleja débilmente la calidad docente de una institución, por un lado y, por el otro, suele ser un indicador de limitada utilidad en sistemas --como el chileno-- donde la mayoría de las universidades se limita a la función docente. Tampoco el ejercicio de *voice* y *exit* por parte de los alumnos logra convertirse en una presión que obligue a las instituciones a revisar los estándares de calidad bajo los cuales ofrecen sus programas, especialmente en condiciones de sostenida expansión del mercado de pregrado. Por último, la provisión de información comercial bajo la forma de rankings de calidad institucional, habitualmente generados por los medios de comunicación, han sido objeto de variadas críticas.⁵⁵

En estas circunstancias cabe a la autoridad pública asegurar a los estudiantes y sus familias, y a la sociedad en su conjunto, que las instituciones y programas cumplen ciertos estándares básicos de calidad. Las normas que obligan a las instituciones a informar y los procedimientos de evaluación externa y acreditación independiente son los principales medios empleados para este efecto (Brunner y Montoya, 2006). Adicionalmente, los gobiernos procuran producir, o exigen a las instituciones que produzcan, información sobre las condiciones de inserción de los graduados en el mercado laboral, como otro medio para reportar sobre la calidad de la educación superior y su pertinencia en relación a las demandas de la economía (QAA, 2007: Sección 8; Maharasoja y Hay, 2001).

En Chile, se recordará (6.1.2.), estos asuntos han sido abordados por la política pública a través del establecimiento --primero en condición experimental, luego con potestad legal-- de un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, a cuyo cargo están las funciones de información para la gestión del sistema y para el público; el licenciamiento de nuevas instituciones privadas; la acreditación institucional basada en el análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones para asegurar su calidad, y la acreditación de carreras o programas, que verifica la calidad de éstos en función de sus propósitos y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales. Además, el Ministerio de Educación provee información sobre la inserción laboral de los graduados (Brunner y Meller, 2004) a través del sitio Futuro Laboral.

Luego, si bien se ha avanzado en la dirección de resolver fallas de mercado en este ámbito, y de compensar asimetrías de información, sin embargo subsisten importantes vacíos. No hay un estatuto definido de obligaciones de informar ni para el estado ni para las instituciones.

Los procesos de acreditación de programas avanzan con extrema lentitud. Los efectos que deberían acompañar a las evaluaciones externas negativas y a la no-acreditación permanecen en una nebulosa. Y, en general, la autoridad pública parece desarmada frente a actos graves de engaño de los consumidores, de publicidad abusiva de las instituciones o de aprovechamiento oportunista de las reglas del mercado para obtener beneficios denegados por la ley o para impulsar estrategias reñidas con un código de buena conducta de mercado.

NOTAS

1 De acuerdo a los términos empleados por las estadísticas internacionales, las instituciones privadas independientes son aquellas que reciben menos del 50% de su financiamiento de organismos públicos. Suele agregarse, además, que son gobernadas por organismos no-gubernamentales. Las instituciones privadas dependientes son aquellas que reciben al menos el 50% de su financiamiento de organismos públicos. Los establecimientos también se clasifican como subvencionados si su personal docente está remunerado por un organismo público, bien directamente, bien a través de la administración. Usualmente se gobiernan sin participación decisiva de representantes del gobierno. Ver el Glosario del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, disponible en: <http://www.uis.unesco.org/glossary/index.aspx?lang=es>

2 Preferimos aquí el uso de este neologismo al término “privatización”, de uso más habitual pero más cargado también de connotaciones ideológicas y polémicas. En el contexto de este estudio, privatismo se refiere únicamente al mayor peso relativo de la provisión y el financiamiento privados en los sistemas de educación superior. Desde el punto de vista del análisis social, se vincula con la utilización que hace Habermas (1975:54 y 96) de este término, resumido por McCarthy (1978: 369) de la siguiente forma: “Parte esencial de este sistema es un difundido privatismo civil --‘asistencia política combinada con una orientación hacia la carrera, el ocio y el consumo’-- que ‘promueve la expectativa de satisfacciones adecuadas dentro del sistema (dinero, tiempo libre y seguridad). Envuelve una elevada orientación hacia [...] un ‘privatismo familiar-vocacional’ que consiste ‘en la orientación de las familias por un desarrollado interés en el consumo y el tiempo libre de un lado y, del otro, una orientación hacia la carrera conforme a la competencia por estatus’, orientación que corresponde a las estructuras competitivas de los sistemas de educación y ocupaciones”.

3 Ver especialmente la Introducción y la Conclusión.

4 Véase para estos países Fägerlind y Strömqvist (2004). Asimismo Kalpazidou-Schmidt (2006:Capítulo 27). Para el caso de Dinamarca ver además Canton y van der Meer (2001).

5 Para el caso de Irlanda ver OECD (2006a). Para Nueva Zelanda, véase Ministry for Tertiary Education, New Zealand (2006). Asimismo, McLaughlin (2003) y Barr (2004).

6 Para Holanda, ver de Weert (2006) y Jongbloed (2004, 2003). Asimismo, Marginson, Channon, Luukkonen, Oberg, Weko (2006). Para el Reino Unido, ver Shattock (2006) y Barr (2002).

7 Para el caso de Grecia, ver Mitsopoulos y Pelagidis (2006). En el caso de Turquía existe un grupo de universidades privadas pero con una baja participación en la matrícula total. El presupuesto de las universidades estatales tiene un componente no mayor a 4% de ingresos provenientes del cobro de aranceles. Véase Simsek (2006:Capítulo 54). Sobre las recientes evoluciones del sistema uruguayo véase “Informe Nacional” de Uruguay en Brunner (2007). Además Chiancone, Veiga y Borraz (2006).

8 Para Argentina ver “Informe Nacional” de Argentina en Brunner (2007). Para el caso de México ver Brunner, Santiago, García Guadilla y Gerlach (2006). Asimismo “Informe Nacional” de México en Brunner (2007). Para el caso de Portugal, véase “Informe Nacional” de Portugal en Brunner (2007), Amaral y Teixeira (2000) y Dima (2005). Para el caso de Polonia véase Duczmal (2006, 2006a).

9 Para el caso de Costa Rica, ver “Informe Nacional” de Costa Rica en Brunner (2007).

10 Para Brasil y República Dominicana véase los respectivos “Informes Nacionales” en Brunner (2007). Para el caso de Paraguay, Cáceres Rojas, Gaona, Aguilera y Volpe Ríos (2005) y Giménez de Peña (2003).

11 Brasil ha introducido más recientemente un esquema de becas (Pro Uni) para alumnos matriculados en instituciones privadas que, a cambio de otorgar esas becas, reciben exenciones tributarias. “O ProUni - Programa Universidade para Todos tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, ele oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa”. Ver mayores antecedentes en la página de Pro Uni, disponible en: <http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/Oprograma.shtml>

12 Ver Department of Education, Science and Training, Australian Government (2002).

13 Ver Vossesteyn y Canton (2006). Asimismo, Marginson (2006b).

14 Ver Eckel y King (2006) y Canton y Vossensteyn (2001).

15 Ver “Informe Nacional” de Perú en Brunner (2007). Para una visión más general del panorama latinoamericano véase Rama (2005) y Yarzabal (2001).

16 Ver además Enders (2004), Massy (2004), Neave (2004), Marginson (1997), Neave y F. van Vught (1991).

17 Ver Caudro Sinóptico 1.7. en la primera Parte.

18 Sobre la naturaleza y características de estos bienes en el contexto que aquí interesa véase Franck y Schönfelder (2000). Asimismo Animesh, Ramachandran y Viswanathan (2005).

19 Para el caso de Chile, ver los artículos contenidos en la Revista Calidad en la Educación, N°25, diciembre 2006, dedicada al tema de los rankings de universidades.

20 Ver más arriba nota 34 de la sección 5.1. Para un análisis de la evolución de esta fórmula véase Bernasconi y Rojas (2004:163-169).

21 En otros países suelen llamarse también *development contracts*, *higher education pact*, *target agreements*, *contractual agreement*, *development program funding*. Ver Strehl, Reisinger y Kalatschan, (2006:5).

22 Antecedentes sobre cada uno de ellos se encuentran en Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), en <http://www.conicyt.cl/>. Para aquellos administrados por MIDEPLAN ver Iniciativa Científica Milenio en <http://www.mideplan.cl/milenio/index.php> y, para becas de posgrado administradas por este Ministerio, <http://www.becasmideplan.cl/>. Ver además Allende, Babul, Martínez y Ureta (2005: cap.5).

23 Para una descripción de los distintos programas de becas de pregrado ver la información disponible en: <http://www.ayudasestudiantiles.cl/WCM/connect/AES/Inicio?CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE>.

24 Ver MECSUP (2002). Además, Reich (s/f y s/fa).

25 Ver Allende, Babul, Martínez y Ureta (2005: Capítulo 5).

26 Ver Brunner (2004)

27 Ver Larraín y Zurita (2006), Larrañaga (2002) y Leiva (2002).

28 Mercados relevantes se refiere aquí a aquellos donde dos o más universidades compiten por estudiantes. Pueden tener base geográfica, corresponder a un segmento social, referirse a determinadas áreas de conocimiento o profesiones o estar definidos por diferentes combinaciones de estas variables. En cambio, no se considera aquí otros mercados fundamentales, como el de posiciones académicas y el mercado de producción y comercialización de productos de investigación.

29 De la capacidad de las universidades para valorizar estos diferentes capitales en los mercados relevantes depende, en gran medida, su reputación institucional. Es decir, la construcción social de reputaciones institucionales puede explicarse como un caso particular de aplicación de la regla bourdiana sobre la convertibilidad de los diversos capitales en diferentes campos o mercados. Para un análisis de esta regla en el contexto de la obra de P. Bourdieu, ver Calhoun (1993).

30 En cuyo caso su estatus reputacional se hallará condicionado, además, por el prestigio de las profesiones impartidas.

31 Calculado sobre la base de la información provista por INDICES de los años 2000 y 2006.

32 Éste refleja el hecho de que la educación de un alumno tiende a ser mejor mientras más alta es la calidad de sus compañeros con los cuales se educa. Véase Zimmerman, Rosenblum y Hillman (2004), Winston y Zimmerman (2003) y Winston (2003).

33 Efectivamente, hasta ahora el número de vacantes de pregrado ofrecidas por el subsistema universitario en su conjunto ha sido sistemáticamente superior al número de cupos efectivamente empleados, como muestran las estadísticas de INDICES para los años 2002 a 2006. De hecho, la oferta de vacantes superó la demanda (medida como matrícula de primer año) en 30% los años 2002 y 2003; en 36% el año 2004; en 42% el año 2005 y en 57% el año 2006. Nos encontramos aquí, por tanto, frente a un mercado de compradores con características peculiares: ni la oferta se ajusta a la demanda (esto es, la capacidad no utilizada es independiente del ciclo económico), ni los precios se ajustan a la baja (al contrario, los aranceles se incrementan cada año con independencia de los costos de producción).

34 El nivel de selectividad se calcula aquí como el porcentaje de los 27.072 alumnos universitarios con más altos puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) ingresados en 2007 a cada una de las universidades sobre la matrícula nueva total de cada universidad para el mismo año, cuya suma total fue de 134.499.

35 Se trata, por consiguiente, de aquellos alumnos que al matricularse en una universidad permiten a ésta obtener una fracción de los recursos destinados por el gobierno a la educación terciaria bajo la forma del aporte fiscal indirecto (AFI).

36 Entre las universidades estatales solo una no ha obtenido su acreditación; todas las universidades privadas dependientes han sido acreditadas; de las 36 universidades privadas independientes, 15

no se hallan acreditadas. De éstas, 6 no obtuvieron la acreditación al presentarse al proceso; 5 no se han presentado y 4 aún no obtienen su plena autonomía y por ende no pueden presentarse a la acreditación. Del total de la matrícula registrada en universidades privadas independientes, un 23% se registra en universidades no acreditadas por alguno de los conceptos señalados.

37 Ver la revisión de la literatura pertinente en la Parte 1, a propósito de la discusión del casillero 4.

38 Ver Brunner, Elacqua, González, Montoya y Salazar (2006), Brunner (2005a), OECD (2004), Brunner y Elacqua (2003).

39 Sobre las determinantes económicas en la elección de instituciones véase Hernández y Paredes (2007).

40 Para una revisión y comparación de la literatura, véase Pons Blasco (2005).

41 Para el caso de Chile, la información sobre carreras más pobladas y con mayor presencia de jóvenes se encuentra en el sitio Futuro Laboral [www.futurolaboral.cl].

42 Se trata aquí sin embargo de un concepto de semiprofesionales bien diferente al empleado por los autores compilados en Etzioni (1969). En efecto, las semiprofesionales estudiadas en los años '60 se caracterizaban como profesiones incompletas pero en vías de transformarse en tales (caso de profesoras, enfermeras, bibliotecarias, etc.; en suma, ocupaciones con un alto grado de feminización). Al contrario, empleamos aquí el término exactamente en sentido inverso; como profesiones que en sus segmentos masificados y con practicantes portadores de certificados de bajo estatus, experimentan un proceso de desprofesionalización.

43 Esto podría explicar dos fenómenos que aparecen en análisis recientes del mercado laboral chileno. Primero, se ha sugerido que para aquellos individuos con alta educación y baja experiencia existirían, a la vez, un incremento del desempleo y una caída del empleo. Segundo, se ha sugerido que con posterioridad al año 2000, la tasa de retorno privado a la educación superior habría comenzado a caer. Ver Sapelli (2005).

44 Para el caso de los países de la OECD, Halzelkorn (2005) muestra las dificultades que enfrentan las universidades nuevas para ingresar al mercado de la investigación.

45 En el siguiente Cuadro sinóptico se emplean las recomendaciones y sugerencias del Consejo Asesor para la Educación Superior (2007) como base para el llenado de la columna 3. Ver más adelante Sección 6.2.6.

46 Para el caso de otros sistemas con alto grado de privatismo véase Kim y Lee (2006), Lee y Kim (2003) y Park (2006) para el caso de la República de Corea; Beerkens (2007), Tadjudin (2006), Directorate General (2003) y Brodjonegoro (2002) para el caso de Indonesia; y Yonezawa (2006), Marginson (2007b, 2004c) y Tsuruta (2003) para el caso de Japón.

47 Como señala Hansmann (1980:835) "Una organización sin fines de lucro es, en esencia, una organización que se halla impedida de distribuir sus utilidades netas, si es que existen, entre los individuos que ejercen control sobre ella, tales como miembros, empleados, directores y trustees. Por 'utilidades netas' entiendo aquí ganancias puras (pure profits), esto es, por encima del monto necesario para pagar los servicios prestados a la organización. En general, una organización sin fines de lucro es libre para pagar una compensación razonable a cualquier persona por el trabajo o capital aportado, sea que esas personas ejerzan o no algún control sobre ella. Cabe anotar que una nonprofit no se halla impedida de obtener una utilidad. De hecho, muchas muestran consistentemente un balance anual positivo. Es sólo la distribución de esas utilidades lo que está prohibido. Las utilidades netas deben

retenerse y dedicarse íntegramente a financiar la producción del servicio para el cual la organización fue formada”. En Chile, sin embargo, no todas las universidades privadas independientes cumplen con esta cláusula.

48 Naturalmente, lo dicho no se aplica a aquellas universidades privadas independientes que, de facto, operan como instituciones for profit y cuyos dueños utilizan subterfugios para apropiarse de una parte o todo el excedente.

49 Un aspecto que ha merecido especial atención es la diferenciación de las universidades privadas independientes según si se hallan o no afiliadas a entidades externas al sistema de educación superior y la medida en que esta afiliación impacta sobre la diversificación del sistema (Bernasconi, 2006a, 2006b).

50 Ver además Verger (2008); Jones (1992).

51 Brunner (1994), Neave y Van Vught (1994, 1991).

52 En esta misma dirección parecen orientarse las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial respecto de las relaciones que deberían establecerse entre el estado y las universidades estatales.

53 Ver adicionalmente Brunner et al. (2005) y Brunner (2000).

54 A propósito de procesos de planificación estratégica en el caso de las universidades chilenas véase Cáceres (2007).

55 Ver Moodie (2005, 2005a) y Dill y Soo (2005). Para el caso de Chile ver Consejo Superior (2006) y Fernández (2003).

CONCLUSIÓN

A lo largo de las últimas cuatro décadas la educación superior chilena se ha desenvuelto en un entorno de cambiantes políticas gubernamentales hasta convertirse --en su actual fase de desarrollo-- en un laboratorio experimental para el análisis y la evaluación de la forma como operan los mercados universitarios.

Desde el punto de vista del análisis económico, la existencia de mercados en la educación terciaria depende del grado en que se cumplen las condiciones (o 'libertades') para su funcionamiento, tanto para los proveedores (las 'firmas' o agentes institucionales) como para los consumidores (los estudiantes). En el caso de Chile dichas condiciones se satisfacen en alto grado según muestra este estudio (6.2.3.).

Del lado de la oferta o provisión, el mercado se compone de numerosas instituciones (205 en total) que, de acuerdo a la nomenclatura internacional, pueden clasificarse como estatales (públicas), privadas dependientes (o subsidiadas por el estado) y privadas independientes. A su vez, el mercado se segmenta verticalmente en tres anillos, según el nivel y tipo de programas ofrecidos por las instituciones. Las universidades ofrecen preferentemente programas de Nivel 5A y Nivel 6 (programas de investigación avanzada) según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-97); los institutos profesionales ofrecen programas de Nivel 5A conducentes a diplomas profesionales que no exigen la obtención previa del grado de licenciado y los centros de formación técnica ofrecen únicamente programas de Nivel 5B. En los tres tipos de instituciones predominan (en número) las instituciones privadas independientes, las cuales representan casi un 90% del total de instituciones de educación terciaria y un 59% de las universidades¹. El mercado nacional admite, asimismo, la participación de proveedores extranjeros, a condición de que sean reconocidos oficialmente en Chile y cumplan con los mismos requisitos y regulaciones que facultan a las entidades nacionales para operar con plena autonomía.

Del lado de la demanda, la matrícula estudiantil se distribuye entre las diferentes instituciones de acuerdo al número de vacantes que éstas ofrecen y las preferencias expresadas por los alumnos, con neto predominio de la matrícula universitaria que representa un 68% de la matrícula total de educación terciaria. Dentro de ésta, la matrícula en instituciones privadas independientes represente un 62%, en instituciones estatales un 23% y en instituciones privadas dependientes un 15%. Un análisis más detallado de la distribución de la matrícula permite concluir que, en los tres mercados principales (esto es, de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), los grados de concentración son variables y que, en particular, el mercado universitario presenta un bajo grado de concentración. Por lo mismo, en este último la competencia es más intensa, al mismo tiempo que los efectos del comportamiento de cada uno de los agentes institucionales son menores en relación a las acciones de los demás agentes y sobre el correspondiente mercado.

En breve, en el caso de Chile la estructura del mercado de la educación terciaria se caracteriza por un amplio predominio de la oferta privada y su segmentación en tres niveles según la naturaleza de los diplomas ofrecidos. Además, estos mercados no se hallan unificados geográficamente sino que poseen límites regionales, provinciales o locales. En cada uno de ellos, pero particularmente en el mercado metropolitano --el más poblado desde el punto

de vista de la oferta y con mayor demanda estudiantil-- opera una variedad de proveedores diferenciados por su trayectoria histórica, tamaño, dotación de recursos, régimen de trabajo y calidad de su personal académico, áreas de conocimiento cubiertas, programas ofrecidos, condiciones del segmento de mercado en que participan, mix de funciones que cumplen, lugar que ocupan en la escala de prestigio, sus formas de gobierno y gestión y sus modalidades de financiamiento (6.2.4.).

En el caso de las universidades, las estatales, por ejemplo, se diferencian entre sí según su antigüedad, localización metropolitana o regional, su participación en los recursos asignados por el estado, grado de selectividad académica, nivel de desarrollo de sus programas de posgrado (especialmente de doctorado) y capacidades de investigación. Las universidades privadas dependientes se diferencian principalmente según si poseen carácter confesional (universidades católicas y, entre ellas, según su relación con las autoridades eclesásticas) o civil (no confesional); su localización metropolitana o regional, grados de selectividad académica, composición social de sus estudiantes y el nivel de desarrollo de sus programas de posgrado y capacidades de investigación. Por último, las universidades privadas independientes admiten una gran variedad de formas jurídicas, misiones, tamaños, grados de selectividad académica, composición social de sus clientelas estudiantiles, formas de gobierno y relaciones con distintos tipos de *stakeholders*.

También el financiamiento de la educación terciaria se caracteriza en Chile por la alta incidencia de los recursos provenientes de fuentes privadas dentro del total del gasto en el sistema (6.1.2.). En efecto, el gasto total en instituciones de educación terciaria --medido como porcentaje del PIB-- alcanza a un 2.0%; a fuentes públicas corresponde un 0.3% y a las fuentes privadas un 1.7%, en comparación con un 1.0% y un 0.4%, respectivamente, en el promedio de los países de la OECD. A su turno, la principal fuente de recursos privados es el pago de aranceles por parte de los estudiantes o sus familias (v.gr., gasto de los hogares) en todo tipo de instituciones, incluyendo las estatales. De hecho, se estima que éstas recaudan, en promedio, un tercio de sus ingresos anuales por este concepto, igual que las universidades privadas dependientes. En el caso de las universidades privadas independientes, en tanto, los ingresos por pago de aranceles representan entre un 90% y un 100% de sus ingresos anuales.

En términos comparativos internacionales, el monto de los aranceles pagados por los estudiantes (o sus familias) en las instituciones chilenas es alto². Efectivamente, de acuerdo a la información disponible, los estudiantes universitarios chilenos matriculados en programas de Nivel 5A pagan en las universidades estatales un arancel que en promedio alcanza a USD (paridad de poder de compra - PPC) 3.485 y a USD (PPC) 3.822 en el caso de las universidades privadas dependientes e independientes. Comparados estos valores con aquellos pagados en los países miembros de la OECD y en otros países en desarrollo para los cuales existe información equivalente³, ellos representan --en el caso chileno-- uno de los más altos en relación al ingreso por habitante de los respectivos países. Con todo, el pago de aranceles financiado por los estudiantes es apoyado por un amplio esquema de créditos y becas (de arancel), esquema que favorece especialmente a los alumnos de menores recursos matriculados en universidades estatales y privadas dependientes. Recientemente se ha creado, en paralelo, un esquema de crédito estudiantil con garantía del estado que beneficia también a los alumnos matriculados en instituciones privadas independientes.

Dentro de un mercado en continua expansión (la matrícula terciaria aumentó en Chile de 249 mil alumnos en 1990 a 753 mil en 2007), estos esquemas de apoyo han permitido el acceso de jóvenes de diferentes grupos socio-económicos a la educación terciaria. Al mismo tiempo el índice 20/20 de desigualdad --el cual mide las veces que la tasa de participación de los estudiantes provenientes del quintil de mayores ingresos supera a aquella de los estudiantes provenientes del quintil de menores ingresos-- se ha reducido prácticamente a la mitad durante el mismo período.

En relación a los recursos de origen público asignados a las instituciones de educación terciaria por vía del presupuesto nacional para educación, sin considerar los fondos destinados a actividades de I+D+i, en el año 2007 el mayor porcentaje (43%) se destinó a créditos y becas que benefician, en especial, a los alumnos de menores ingresos de las universidades estatales y privadas dependientes. Un 40% adicional corresponde al aporte fiscal directo (AFD) que reciben anualmente las universidades estatales y privadas dependientes, de acuerdo a un patrón de distribución histórica, exceptuando un 5% de este aporte que se asigna anualmente en relación al comportamiento de estas universidades en una serie de indicadores de desempeño. A estos componentes principales se agrega un 9% canalizado a través de un Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) y del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (Mecesup), recursos que se distribuyen competitivamente entre las universidades estatales y privadas dependientes. Enseguida, un 6% del presupuesto para la educación terciaria se distribuye bajo la forma de un aporte fiscal indirecto (AFI), el cual beneficia a todo tipo de instituciones según el número de alumnos de entre los 27.500 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que cada una logra matricular anualmente en sus cursos de primer año. Por último, un 2% de la contribución pública benefició el año 2007 directamente a la Universidad de Chile, la principal y más antigua universidad estatal del país, bajo la forma de una asignación que suele denominarse 'categorial', en tanto beneficia a una categoría especial de instituciones.

A los recursos provenientes del presupuesto nacional es necesario sumar aquellos otros --preferentemente de fuentes públicas también-- canalizados hacia los investigadores y las instituciones académicas a través de diversos fondos concursables para I+D+i; aquellos obtenidos a través de contratos suscritos por las instituciones con diversos organismos públicos; además de aquellos de origen privado que, como se vio, representan la mayor parte del total de ingresos del sistema, provenientes en lo principal del pago de aranceles pero, además, de donaciones filantrópicas y de la venta de servicios de conocimiento a entidades del sector privado.

Mediante estas políticas e instrumentos de financiamiento el gobierno está en condiciones de influir a distancia sobre el comportamiento de las instituciones o bien puede introducir regulaciones que inciden sobre la estructura del mercado (6.1., 2.5.2.) Por ejemplo, al otorgar créditos estudiantiles subsidiados y becas el gobierno amplía el número de consumidores; al crear incentivos especiales para estudiar en determinados programas académicos actúa sobre la demanda y, al mismo tiempo, señala prioridades y preferencias de desarrollo a los proveedores.

A medida que el centro de gravedad de coordinación del sistema se desplaza desde la esfera político-administrativa hacia la del mercado, también el uso de los recursos público tiende a orientarse crecientemente más hacia los resultados y a indicar metas de desempeño a las instituciones.

En el ámbito de la estructura del mercado las regulaciones gubernamentales definen básicamente los alcances y la intensidad de la competencia. La autorización para crear nuevas instituciones privadas, por ejemplo, trae como consecuencia un aumento de la competencia; pero la regulación del precio de los aranceles, o de límites geográficos o académicos para la oferta de programas, tiende a reducirla.

También las estrategias competitivas que eligen las organizaciones, el precio que determinan para sus servicios y productos de conocimiento, la forma como obtienen los recursos necesarios para cubrir sus costos y, más en general, organizan su gobierno y gestión son también elementos que, teniendo como base la trayectoria previa de las organizaciones, al mismo tiempo se configuran como respuestas adaptativas frente al mercado.

Puestas las instituciones en situación de mercado, la competencia por estudiantes se convierte en el principal motor del sistema. Ella produce tres fenómenos típicos. Primero, la constante expansión segmentada del mercado por la creación de nuevas vacantes, programas y sedes; segundo, una estratificación escalonada del mercado en función de los niveles de selectividad (académica y social) que los competidores logran sustentar en el mercado y, tercero, una diferenciación del valor (económico y de prestigio) de los títulos profesionales emitidos por las universidades para acceder al mercado laboral.

Con todo, la adaptación evolutiva de las firmas con respecto a las condiciones del mercado se topa, en el caso de las universidades, con su especial estatuto público / privado y, por el lado de los mercados, con su carácter estratificado y de competencia posicional por alumnos, personal académico, recursos y prestigio (2.2.).

En efecto, mientras en el caso de organizaciones universitarias con fines de lucro no existe mayor dificultad para aplicar el análisis económico estándar, pues se trata de firmas cuyo objetivo --a la manera de cualquiera otra empresa comercial-- es maximizar utilidades, en cambio, la teoría económica encuentra dificultades a la hora de definir la función maximizadora de las instituciones universitarias sin fines de lucro, sean públicas o privadas. La respuesta convencional es que ellas buscarían maximizar los fines estatuidos en su misión, o bien, según se formula en otras ocasiones, maximizar dichos fines dentro de las restricciones que impone la disciplina del mercado.

Con todo, los fines de las universidades son múltiples. Sean estatales o privadas, ellas difieren en el énfasis que otorgan a la calidad versus la cantidad, a la producción de bienes públicos o privados y el balance que establecen entre investigación y docencia. Por lo general, estos fines son difíciles de identificar y medir, como ocurre con la docencia por ejemplo, cuya calidad es escasamente observable y cuyo valor puede reconocerse sólo más adelante, una vez completada la experiencia de su adquisición. Adicionalmente, las instituciones producen una mezcla de beneficios privados y sociales lo cual dificulta aún más la determinación de sus resultados y complica las decisiones gubernamentales al momento de definir qué, cuánto y cómo subsidiar las diversas funciones desarrolladas por las universidades (1.3.).

Tampoco la naturaleza jurídica --referida a la propiedad y gestión institucionales-- facilita una efectiva discriminación de los fines y resultados institucionales. En particular, se constata en el caso chileno, en la práctica, una serie de rasgos compartidos entre los tres tipos de

instituciones (universidades estatales, privadas dependientes y privadas independientes) que operan en el mercado nacional. Todas ellas funcionan como corporaciones dotadas de autonomía académica, administrativa y económica en un entorno competitivo donde despliegan sus estrategias para reclutar alumnos, contratar profesores y obtener recursos y prestigio. Todas especifican su misión dentro de un marco normativo común y buscan maximizar su prestigio e ingresos bajo la cláusula de no-distribución de excedentes (*non-distribution constraint*) que constituye la característica esencial de las organizaciones sin fines de lucro⁴.

Por su parte, las universidades privadas dependientes e independientes contribuyen -- igual que las universidades estatales-- a la provisión de aquellos aspectos de la educación terciaria usualmente considerados como bienes públicos, en diferentes medidas según la magnitud de los subsidios que reciben del estado y de las decisiones que adoptan para asignar parte o todo el excedente generado a la producción de externalidades positivas para la sociedad.

Asimismo, todas gestionan con grados relativamente amplios de discrecionalidad sus ingresos y los asignan entre los diversos centros de costo de acuerdo con las atribuciones y determinaciones de su gobierno corporativo. Adicionalmente, las universidades de los tres tipos deciden libremente, sin interferencias de autoridad superior, su oferta de programas y vacantes; garantizan en términos amplios la libertad de enseñar e investigar de su personal académico; se hallan sujetas a los mismos procedimientos de aseguramiento de la calidad y otorgan grados académicos y diplomas profesionales válidos nacionalmente, incluso las universidades privadas independientes mientras dura el proceso de licenciamiento hasta el momento en que obtienen su plena autonomía.

Esto no significa que en un régimen de educación superior coordinado por el mercado la diferenciación público / privado desaparezca por completo. En particular, la relación de recursos que los diferentes tipos de universidades mantienen con el estado crea asimismo una diferenciación entre instituciones estatales y privadas por un lado y entre las instituciones privadas dependientes e independientes por el otro. Una de las peculiaridades del caso chileno radica en el hecho de que el estado financia mediante subsidios a las universidades privadas dependientes bajo el mismo esquema que a las universidades estatales, pero sujeta a éstas últimas a exigencias mayores en cuanto a la gestión de esos recursos. De cualquier forma, esta relación de recursos (de origen público) determina la mayor diferencia entre las universidades chilenas, pues el hecho de obtener o no un subsidio del estado resulta en una importante ventaja competitiva en el mercado a la vez que condiciona los fines y las estrategias que las instituciones pueden adoptar.

Luego entonces, si bien las diferencias entre instituciones públicas (estatales) y privadas se mantienen en el plano económico --y se expresan también en el plano simbólico-- en la práctica las universidades se diferencian unas de otras ya no tanto categorialmente -- por sus estructuras de propiedad y gestión-- sino individualizadamente por sus trayectorias históricas y tradiciones, el carácter de su misión institucional, la captación de subsidios estatales, su capital reputacional, la calidad de sus actividades que logran transmitir al mercado, las estrategias que persiguen dentro de éste, sus niveles de selectividad académica, las características socio-culturales de su cuerpo estudiantil y el poder relativo de sus patrocinadores y *stakeholders* en la sociedad.

Al mismo tiempo, la propia historia de instalación de los mercados universitarios --esto es, el proceso político-burocrático que lleva a su implantación-- confiere a estos mercados sus rasgos distintivos que condicionan su posterior evolución y funcionamiento (6.2.1.). ¿Han sido impuestos adversariamente o por medio de negociaciones? ¿Con qué grado de legitimidad contó el proceso de su implantación? ¿Se ha implementado gradual o aceleradamente? ¿Y con qué alcances? ¿Cuánto ha perjudicado o favorecido a las instituciones preexistentes? ¿Bajo qué regulaciones se han creado los mercados? ¿En qué coyunturas de la política nacional?

El proceso de implantación y desarrollo de una estructura de mercado en el educación superior chilena a partir de 1981 es revelador a este respecto: muestra cómo dichas políticas varían a lo largo del tiempo en cuanto a sus orientaciones, objetivos, intereses que persiguen, justificaciones ideológicas y medios de ejecución. Las Partes II y III de este estudio ofrecen un análisis minucioso de los procesos de mercadización de la educación superior chilena así como de su evolución impulsada por políticas gubernamentales y las estrategias desplegadas por las instituciones.

Por su lado, el emplazamiento del sistema chileno en el cuadrante de mayor privatismo plantea a éste desafíos específicos que derivan de la necesidad de encontrar continuamente un adecuado balance entre decisiones descentralizadas y comportamientos autónomos de las instituciones, por un lado, y las intervenciones gubernamentales por el otro; entre las dinámicas competitivas del mercado y los objetivos de bienestar social de las políticas; entre los intereses corporativos de las universidades y las demandas de la sociedad.

Como se revela a lo largo de este estudio ese balance --necesariamente cambiante e inestable del patrón de coordinación-- es un factor crítico para el desarrollo del sistema. A su vez, las causas de inestabilidad y cambio que aquí se han analizado desde diversas perspectivas para el caso del sistema chileno durante las últimas cuatro décadas, se sitúan en dos niveles diferentes.

En un nivel macro, el sistema se ve afectado por cambios generados exógenamente en su patrón de coordinación como ocurrió en Chile en varias de las coyunturas examinadas: la intervención por el Gobierno Militar de las universidades el año 1973 (4.1.), la implantación de un esquema de mercado para la educación terciaria el año 1981 (4.2.) y luego con ocasión de las nuevas políticas implementadas a partir del año 1990 (5.1.). En cada una de estas coyunturas se alteró la forma de coordinación del sistema --esto es, el balance entre sus diversos componentes-- afectándose con ello de diferentes maneras su desempeño y resultados.

Estos cambios trajeron consigo nuevas dinámicas, como la expansión o el retraimiento de la matrícula, cambios en las modalidades de financiamiento de las instituciones o un nuevo marco normativo para la actividad de los agentes institucionales. Esto no excluye que algunas transformaciones y nuevas dinámicas hayan tenido un carácter endógeno, como ocurrió durante la reforma universitaria del año 1967 en aspectos tales como la profesionalización académica y la democratización del gobierno universitario (3.1., 3.2.).

Sin embargo, la principal causa de cambio en este nivel son los desplazamientos del centro de gravedad en un patrón dado de coordinación (5.3). En efecto, cada uno de esos desplazamientos

genera un entorno distinto dentro del cual deben desenvolverse las instituciones, obligándolas a redefinir sus comportamientos y a desarrollar conductas adaptativas para ajustarse a las nuevas condiciones. Estas dinámicas adaptativas pueden alcanzar incluso a las formas de organización, gobierno y gestión de las instituciones, momento en el cual las dinámicas macro se conjugan y traducen en transformaciones que tienen lugar en el plano micro (2.3.).

Según muestra la literatura especializada, y ratifica la historia reciente de las universidades, el mayor cambio que experimentan contemporáneamente los sistemas de educación terciaria proviene, precisamente, de la gradual transformación del patrón tradicional de coordinación, de naturaleza político-corporativa, por la inclusión de componentes de mercado (1.1.); esto es, proviene de los procesos de mercadización de la educación superior y de los mayores grados de privatismo que estos procesos imponen a la economía política de los sistemas. De allí también que este sea uno de los principales ejes del debate actual sobre políticas públicas en el campo de la educación superior.

Valga aquí un excursus. En América Latina, y también en Chile, estos procesos se experimentan con particular intensidad y despiertan fuertes resistencias, como se indica en el texto (2.1.3.). A fin de cuentas, estos procesos ponen en tensión --o amenazan, según se juzgue sus efectos-- la asentada tradición pública de la universidad latinoamericana. En efecto, aquellas universidades que se crean (o reforman) después de la Independencia nacen inspiradas en el legado español, sólidamente imbuidas de espíritu público, ajustadas a un diseño burocrático, identificadas con los nacientes estados-naciones y financiadas por el erario fiscal. Viven así durante un largo período --hasta bien entrado el siglo XX la mayoría de ellas-- en el mejor de los mundos posibles: gozan de elevado prestigio, tienen una amplísima autonomía para gobernar y resolver sus asuntos (es cierto, interrumpida y conculcada en tiempos de turbulencia política, asonadas, golpes y regímenes de caudillos), reciben una generosa financiación del estado, frecuentemente son dotadas de poderes especiales de supervisión sobre el resto del sistema educacional, y el gobierno nacional se encarga de impedir, postergar o limitar la aparición de competidores en el horizonte del sistema, mientras ellas atienden sólo a una pequeña fracción de los jóvenes en edad de cursar estudios superiores (en el promedio regional, un 2% el año 1950).

En esta tradición no perdura rastro alguno del origen mixto público/privado de las universidades medievales ni del financiamiento que éstas obtenían de sus alumnos. Tampoco se recibe en América Latina eco alguno del modelo universitario alemán (humboldtiano) -- con su estrecha dependencia del gobierno y dedicación institucionalizada a las ciencias-- que sin embargo se difunde en partes de Europa continental y luego emigra a los Estados Unidos de América. Ni tampoco se adopta aquí --como podría haber ocurrido-- el paradigma de la formación general, que en Estados Unidos se renueva bajo la forma de las “artes liberales”, prevaleciendo acá más bien aquel modelo llamado a veces napoleónico que concentra todas las energías en ofrecer una formación estrechamente profesional. En última instancia, ahí reside la fuerza de la universidad republicana: en su facultad exclusiva y excluyente de otorgar títulos que habilitan para el ejercicio de las profesiones, único camino abierto a los grupos emergentes para compartir la cima de un mundo dominado por las posiciones heredadas.

En suma, lo que suele llamarse ‘modelo latinoamericano de universidad’ resumen mejor sus anomalías que sus virtudes, como se hará evidente con el tiempo. Un concepto de lo

público identificado más con el mecenazgo estatal que con la solemne lealtad (alemana) con el estado. Un financiamiento fiscal que no va acompañado, como en los países de Europa continental, con exigencias de buena conducta institucional y la obligación de servir prioridades nacionales. Un régimen de autonomía llevado al extremo por tanto, desacoplado de cualquiera exigencia; no hay la obligación de informar y rendir cuentas ni existe la necesidad de someterse a una evaluación externa. Todo esto junto con un exaltado sentido ritual de misión pública que, sin embargo, se traduce en un limitado servicio educacional, preferentemente reservado para las clases y estamentos ilustrados o en proceso de rápida acumulación de capital cultural. Adicionalmente, un compromiso discursivo y ceremonial con las ciencias y la investigación que sin embargo no se traduce, salvo excepcionalmente, en una efectiva producción de conocimiento avanzado.

Con todo, y a pesar de sus visibles fallas y limitaciones, es este modelo --v.gr., el de una universidad cobijada por el estado y protegida de los vaivenes del mercado; favorecida por el mecenazgo fiscal a cambio de formar las élites profesionales de cada país-- el que en su expresión más idealizada proporciona hasta hoy el trasfondo de los debates sobre el estado actual y el futuro de la institución universitaria en América Latina.

En la conciencia colectiva de las universidades públicas de la región, dicho modelo idealizado se recuerda aún, y aclama, como el ensayo más logrado de autonomía institucional, libertad política, compromiso crítico-intelectual y vocación pública, todo esto favorecido por el (a veces extremadamente generoso) desembolso fiscal y la ideología del *amor sciendi*: el puro deseo de saber y aprender⁵. Y esta memoria, la memoria de su “época dorada” --que caracterizó buena parte de la centuria pasada-- es la que reacciona y se agita frente a las condiciones de mercado en que ahora se desenvuelve la educación superior del siglo XXI.

El punto de quiebre, la línea que separa las aguas --al menos en el terreno simbólico-- pasa a ser el contraste entre esta tradición de universidad pública, rodeada de su poderosa memoria en tren de convertirse en leyenda, y las instituciones privadas que con inusitada rapidez han poblado la escena universitaria latinoamericana durante las últimas décadas. Sin duda una oposición sugerente y productiva, pues permite múltiples conjugaciones en el plano ético, cultural y político, partiendo por la idea del servicio público versus el interés privado; la gratuidad versus lo mercantil; el *amor sciendi* versus ese otro apetito (*pecunie et laudis cupiditas*) que una vez confesó Abelardo, el de enseñar exclusivamente en vistas a la recompensa y la fama; entre la tradición y la moda; la independencia pública y la dependencia comercial; la cultura académica y la empresarial; en fin, el estado y el mercado.

Desde luego, como ya hemos mostrado, en ninguna parte existe tan tajante y artificial divisoria de las aguas. Allí donde ella se plantea con mayor nitidez --esto es, en el terreno de los privilegios financieros asumidos como demarcador de lo público-- la realidad es que prácticamente todas las universidades (públicas) del mundo se hallan hoy distantes, o empiezan a alejarse, del punto de apoyo absoluto que alguna vez representó el mecenazgo estatal. En efecto, cada vez hay menos universidades estatales única y completamente financiadas por el presupuesto público, así como hay cada vez más universidades que se financian parcial o exclusivamente en el mercado (1.1., 1.3.).

En este punto Chile aparece como un caso de excepcional interés, dada la temprana adopción de políticas de mercado en este sector (4.3.) y el alto grado de privatismo y avanzada fase de mercadización que caracterizan la economía política de su sistema (6.1). La implementación práctica de estas políticas así como la implantación de específicos dispositivos de mercado no obedecen sin embargo a una suerte de lógica general (del capitalismo, del neoliberalismo, de la globalización, etc.) sino que representan siempre específicas y distintivas constelaciones de agentes, intereses, políticas e instrumentos. Por eso mismo pueden revestirse también de diferentes justificaciones, expresarse en variados lenguajes ideológicos y servir diversos objetivos, como ilustran los principales episodios a lo largo de las cuales se materializa la mercadización de la educación superior chilena. De allí, asimismo, que estos procesos deban ser analizadas coyunturalmente como aquí se hace, poniendo atención a los contextos específicos en que transcurren, a los actores involucrados y a las tradiciones y características de cada sistema nacional.

En un nivel micro, en tanto, el balance de componentes al interior de un patrón dado de coordinación aparece perturbado, antes que todo, por el grado de riesgo que necesitan asumir los agentes para adaptarse a las condiciones del entorno. La tercera Parte de este estudio está dedicada a examinar los rasgos distintivos de este dinamismo bajo un esquema de alto privatismo y avanzada fase de mercadización.

A partir de los análisis allí desarrollados puede concluirse que bajo estas condiciones el riesgo bajo el cual operan los agentes proveedores --como sucede en Chile-- es máximo, al igual que es más intenso el imperativo que enfrentan las instituciones para responder a las demandas provenientes de múltiples y diferenciadas clientelas y partes interesadas.

El riesgo es máximo porque las instituciones no tienen asegurado su sustento por la vía del subsidio o por el mero hecho de su conformidad con un orden administrativo --el clásico argumento Adam Smith (1.2.2.). Por el contrario, deben competir entre sí por todo tipo de recursos (no sólo económicos) y se hallan forzadas por eso a atender las demandas de esas clientelas y partes interesadas que, directa o indirectamente, se convierten en posibles proveedores de recursos (de todo tipo).

Las instituciones diversifican en primer lugar sus fuentes de ingresos (1.3.3.), pero deben diversificar, además, sus fuentes de obtención de otros tipos de recursos o insumos (estudiantes de mérito, profesores de calidad e investigadores productivos, capacidades de gestión, reputación o prestigio).

Luego, si bajo el patrón tradicional de coordinación las instituciones necesitaban preocuparse casi exclusivamente de su relación con el gobierno (fuente principal para todo tipo de recursos) y de una reducida clientela de estudiantes (3.1.), ahora se hallan envueltas en una dinámica que las obliga a orientarse simultáneamente hacia múltiples fuentes alternativas de apoyo (insumos en sentido amplio): comunidades locales, graduados, empresas y empleadores, medios de comunicación, gremios profesionales, sistema financiero, agencias de publicidad, colegios de enseñanza secundaria, asociaciones patronales, organismos no gubernamentales y fundaciones, municipios y gobiernos regionales, analistas del mercado, grupos de presión, agencias nacionales e internacionales de aseguramiento de la calidad, organismos multinacionales, etc.

Progresivamente, entonces, las universidades se ven forzadas --más que a planificar estratégicamente su desarrollo-- a definir un modelo de negocios sustentable en el tiempo que incluye las estrategias para operar exitosamente en diversos mercados (2.1.2.) y frente a esa multiplicidad de diferentes clientelas y partes interesadas.

Como se subraya en diferentes partes de este estudio (2.2.1, 6.1.4.), la adquisición, mantención y en lo posible el acrecentamiento del prestigio institucional es la principal ventaja que tienen los competidores. A su turno el lugar que ocupan en la escala reputacional define, en gran medida, la intensidad y el alcance de las señales que emiten para comunicar su prestigio en el mercado.

En un sistema con múltiples proveedores --como ocurre en el caso de la educación terciaria chilena-- al igual que en otras industrias reputacionales con un bajo nivel de concentración, la mayoría de las instituciones situadas en la parte baja de la escala enfrentan serias dificultades para atraer la atención de las diversas clientelas y partes interesadas. Al contrario, aquellas que ocupan los lugares más altos aprovechan el efecto Mateo y difícilmente pueden ser amenazadas o alcanzadas por competidores ascendentes.

En consecuencia estas dinámicas fuertemente competitivas contribuyen por un lado a un grado cada vez mayor de diferenciación y diversificación del sistema en múltiples dimensiones (6.4.) a la vez que introducen una jerarquía relativamente estable de posiciones, limitando el riesgo competitivo para las instituciones rivales. La estratificación del mercado se torna relativamente inmune a los efectos de la competencia.

Esto crea enseguida una nueva área de rivalidad: externa esta vez al mercado pero donde se reflejan las posiciones que los diferentes actores institucionales ocupan en él; cual es la pugna entre las instituciones --o diversas categorías de instituciones-- por influir en la orientación de las políticas e incidir en las regulaciones gubernamentales de la educación superior.

Desde el momento que se implanta en Chile un esquema de mercado para este sector, efectivamente las políticas y regulaciones públicas pasan a formar parte de un campo de fuerzas disputado, donde diversos agentes intervienen para negociar las normas que instituyen y regulan el mercado y las condiciones de su operación (2.5.2.). Trátese de reducir o elevar las barreras de entrada, de limitar o no la libertad para fijar el monto de los aranceles, de diseñar de una u otra forma los esquemas de créditos estudiantiles, de elevar o reducir los costos de transacción para la creación de programas y sedes, de adoptar estas o aquellas condiciones de elegibilidad de las instituciones para competir por subsidios gubernamentales, en cada uno de estos casos el Soberano está puesto frente a una decisión que según cuál sea la alternativa que escoja, eventualmente podrá favorecer o perjudicar a unos u otros competidores, creará o cerrará oportunidades para acceder a fuentes de recursos (de todo tipo) y aumentará o disminuir el riesgo para unos u otros competidores (6.1.2.)

De hecho, gran parte del debate en curso en Chile para modificar las políticas y regulaciones referidas al sistema de educación superior (6.3.6.) pueden interpretarse en esta clave. Muestra que las relaciones de mercado son también, inseparablemente, relaciones de poder;

que la competencia de prestigios institucionales es, a la vez, una pugna por determinar las condiciones de la competencia y que el propio mercado, al final, es un espacio condicionado desde dentro por las estrategias rivales de las instituciones y desde fuera por el poder que ellas poseen para negociar políticas y regulaciones que favorezcan sus intereses y expectativas.

En Chile, los asuntos controvertidos en ese campo de fuerzas, como se señala en el texto, son producto de la conformación histórica del sistema y de la consiguiente estratificación del mercado universitario. Las principales disputas se refieren, por un lado, a las condiciones de la competencia y, por el otro, a las orientaciones de valor del sistema. En un caso se lucha básicamente por la distribución y apropiación de los recursos públicos y en torno a sus modalidades e instrumentos de asignación; en el otro, por las motivaciones ideales que debieran inspirar la misión y el comportamiento de las instituciones y conducir al sistema en su conjunto. Aquellas son contiendas por la sobrevivencia de las organizaciones y su status; estas, una batalla de ideas en torno al propio concepto de universidad y los ideales o valores (como equidad, calidad, pertinencia, efectividad, eficiencia, nacionalismo o cosmopolitismo, pluralismo, autonomía, etc.) que han de ordenar y alinear el desarrollo del sistema.

Ambas dinámicas --esto es, los conflictos en torno a la determinación de las condiciones de producción y los conflictos en torno a los fines y valores de las organizaciones y el sistema-- se entrelazan continuamente, sólo que ahora en un contexto de mercado. Es decir, en un entorno donde el bien público de la educación superior se halla sujeto al comportamiento corporativo de las instituciones y éstas, a su vez, están forzadas a producirlo por medio de la competencia, sin el beneficio de una coordinación superior provista por el estado, sus planes y comandos administrativos.

Desde el punto de vista del dominio especializado en el análisis de los mercados universitarios (Parte I), un estudio de caso --como el chileno-- contribuye elementos adicionales a lo menos en cuatro dimensiones.

En primer lugar, aporta la experiencia de un sistema nacional periférico a aquellos que comúnmente han servido de base para estos análisis, pertenecientes a los países más desarrollados de América del Norte, Europa, el Pacífico y Asia, donde por lo demás, con excepción de Japón y la República de Corea, los procesos de mercadización tienen también alcances más limitados. En efecto, allí se trata en general de la existencia de cuasi-mercados o mercados administrados y del variable uso, por parte de los gobiernos, de mecanismos de tipo de mercado para la asignación de subsidios públicos. Pero no, propiamente, de una provisión de la educación terciaria determinada por las fuerzas de la oferta y demanda y coordinada competitivamente en contextos de mercado.

En segundo lugar, permite observar en detalle la implantación y evolución de un mercado universitario y estudiar las políticas utilizadas y sus efectos a lo largo del tiempo, particularmente las dinámicas que se desarrollan en el mercado de la enseñanza de primer grado y sus consecuencias en el plano de la selección académica y social de los estudiantes y sobre el valor de las credenciales. Muestra, asimismo, la necesidad de indagar con mayores antecedentes empíricos la relación que existe entre el mercado universitario y el mercado de ocupaciones profesionales, especialmente en el segmento más bajo de aquel, donde

operan las instituciones menos selectivas y dotadas de menor prestigio, cuyos graduados ingresan también en los segmentos menos exigentes y más bajamente remunerados de la actividad profesional (6.1.5., 6.1.6.).

En tercer lugar, el estudio del caso chileno pone en evidencia el peso que poseen los factores históricos --propios de cada contexto nacional-- en la conformación y el funcionamiento de los mercados universitarios. En efecto, muestra en términos concretos que el análisis de estos mercados no puede separarse de su trayectoria de desarrollo y de la trayectoria del sistema, de la posición ocupada por los agentes institucionales al momento de constituirse aquellos y, en general, de las herencias que han adquirido y la forma como las han administrado a lo largo del tiempo. Por tanto, el posicionamiento de las universidades en el mercado no sólo es topográfico o espacial sino, además, evolutivo y temporal. En particular, el carácter acumulativo de los prestigios institucionales aparece aquí como un elemento decisivo, en la medida que condiciona fuertemente la situación de mercado de las universidades y su horizonte estratégico. En contraste con sistemas relativamente homogéneos --como son la mayoría de los sistemas nacionales de Europa occidental-- los sistemas de mayor privatismo como el chileno tiende a desarrollar una plataforma institucional altamente heterogénea de provisión, compuesta no solo por diferentes categorías de instituciones sino además, dentro de ellas, por instituciones individualmente diferenciadas según diversas orientaciones de misión, características organizacionales, modelos de negocio y estrategias competitivas. Tradicionalmente el análisis de sistemas con estas características se reducía al caso de los Estados Unidos de América, con su peculiar conformación público-privada, alto gasto por alumno y una economía de donaciones privadas única en el mundo. Estudios recientes de algunos sistemas latinoamericanos (como Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo, y del Asia, como indonesia y Filipinas) aportan por lo mismo nuevas experiencias de mercado al dominio que se especializa en su análisis.

Por último, en cuarto lugar, estas mismas experiencias permiten apreciar --en circunstancias nacionales que hasta ahora no formaban parte de la corriente principal de investigación en ese dominio-- la manera como los gobiernos utilizan sus políticas e instrumentos para echar a andar, estructurar, conducir, regular y acomodar procesos de mercadización dentro de sus estrategias de desarrollo nacional. En el caso de Chile, como se vio, de una implantación ampliamente desregulada de un mercado para la educación terciaria (4.2.) se transitó luego, gradualmente, hacia un estadio caracterizado por el uso de una variedad de instrumentos de política (de financiamiento, fomento y apoyo, y control de calidad e información) mediante los cuales el gobierno busca resolver fallas de coordinación del mercado, asimetrías de información y el riesgo creado por los comportamientos oportunistas de las instituciones en detrimento de sus estudiantes y la sociedad. Las dificultades que presentan el diseño y la aplicación de estas políticas --para obtener coherencia interna y entre sí, proporcionar una 'cancha pareja' (*level playing field*) a los competidores, llevar a éstos a informar al mercado, reducir las ventajas heredadas por algunos de ellos, solventar las funciones de bien público de las universidades, medir desempeños institucionales, asegurar estándares mínimos de calidad e introducir principios de equidad en la orientación y el funcionamiento del sistema-- aparecen también manifiestas en nuestro estudio (6.2.7.). Y pueden servir, más allá del este caso singular, para el análisis y la fundamentación de políticas de educación superior en otros contextos nacionales.

En suma, análisis minuciosos de las dinámicas del mercado universitario --tal como aquí se ofrece para el caso de Chile-- deben considerarse parte del esfuerzo que el campo académico ha puesto en movimiento para entender las fuerzas de la competencia en este ámbito y, por esta vía, contribuir al debate sobre las estrategias institucionales y las políticas gubernamentales necesarias para guiarlas hacia objetivos de bienestar social e interés nacional.

NOTAS

1 Cifras referidas al año 2007.

2 Ver OECD (2006: 240-41).

3 Ver OECD (2008: Vol. 1, p. 184-86).

4 Se exceptúan las universidades privadas independientes que de hecho operan como instituciones con fines de lucro, cuyos dueños o controladores utilizan subterfugios para apropiarse de una parte o todo el excedente, en las cuales por lo mismo dicha clausula no se aplica.

5 Sobre amor sciendi en el origen de las universidades medievales ver Rüegg (1992).

BIBLIOGRAFÍA*

Abbott, M. (2005) "An Economic Analysis of the Formal Regulation of Higher Education"; School of International Studies - AIS St Helens, New Zealand, Occasional Paper No. 6, pp. 1-15. Disponible en: http://www.crie.org.nz/research_paper/M.Abbott_OP6.pdf

ACE (2006) "Issue Brief: Students on the Move: The Future of International Students in the United States", pp. 1-16. Disponible en: <http://www.acenet.edu/AM/Template.cfm?Section=InfoCenter&CONTENTID=18573&TEMPLATE=/CM/ContentDisplay.cfm>

Agasisti, T. and Catalano, G. (2006) "Governance models of university systems – towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: a European comparison", *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28 (3), pp. 245-26.

Aghion, P. et al. (2007) Why reform Europe's universities? *Bruegel Policy Brief*, Issue 2007/04, pp. 8. Disponible en: <http://www.bruegel.org/4619>

Almonacid, C., A. Luzón y M.Torres (2008) "Cuasi mercado educacional en Chile: el discurso de los tomadores de decisión", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16(8), pp. 1-44. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n8/>

Allard, R. (2000) "Políticas Públicas en Educación Superior en Chile: Contexto, Programas y Proyección", *Revista de la Educación Superior Chilena*, N° 1. Separata en versión digital, pp. 1-16. Disponible en:

Allende, J., J. Babul, S. Martínez, T. Ureta (Eds.) (2005) *Análisis y Proyecciones de la Ciencia Chilena 2005*. Santiago de Chile: Academia Chilena de Ciencias, Consejo de Sociedades Científicas de Chile, Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología – CONICYT. Disponible en: http://www.academia-ciencias.cl/index.php?module=noticias&task=show_new&id=7

Altbach, P. G. (2006) "Globalization and the university: realities in an unequal world". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 121-139.

----- (2004) "Doctoral Education: Present Realities and Future Trends", *College and University Journal*, Vol. 80, No. 2, Fall. Separata en versión digital, pp. 1-8. Disponible en: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/publications/pub_pdf/Doctoral_education.pdf

----- (2004a) "The Costs and Benefits of World-Class Universities", *Academe*, Volume 90, Number 1. Disponible en: <http://www.aaup.org/publications/Academe/2004/04jf/04jftoc.htm>

----- (Ed.) (2003) *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*. London: Palgrave Macmillan.

* Independiente del momento en que las fuentes electrónicas citadas fueron consultadas a lo largo del desarrollo de esta tesis, todas ellas fueron verificadas durante los meses de junio y julio, 2008.

----- (2002) "Centers and Peripheries in the Academic Profession: The Special Challenges of Developing Countries". En P.G. Altbach (Ed.) *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*. Chestnut Hill, MA: Center for International Higher Education, Boston College. Separata en versión original, 1-16. Disponible en: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/pga/pdf/Centers_Peripheries_2002.pdf

----- (Ed.) (2000) *The Changing Academic Workplace: Comparative Perspectives*. Boston: Boston College Center for International Higher Education. Disponible en: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/publications/pub_pdf/academicworkplace.pdf

Amaral, A. y P. Teixeira (2000) "The rise and fall of the private sector in Portuguese higher education", *Higher Education Policy* 13, Number 3, pp. 245-266.

Amaral, A., V.L. Meek y I. M. Larsen (Eds.) (2003) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Amaral, A., A. Magalhaes y R. Santiago (2003) "The Rise of Academic Managerialism in Portugal". En Amaral, A., V. L. Meek y I. M. Larsen (Eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, pp. 131-153.

Amaral, A. y A. Magalhaes (2001) "On markets, autonomy and regulation: The Janus Head revisited", *Higher Education Policy* 14, Number 1, pp. 7-20.

Andolfatto, D. & M. Gervais (2006) "Human Capital Investment and Debt Constraints", *Review of Economic Dynamics*, Elsevier for the Society for Economic Dynamics, vol. 9(1), pp. 52-67.

Animesh, A., V. Ramachandran y S. Viswanathan (2005) "Quality Uncertainty and Adverse Selection In Sponsored Search Markets"; NET Institute, Working Paper #05-27, pp. 1-28. Disponible en: <http://www.netinst.org/Siva.pdf>

Araneda, H. (1982) "Bases generales del nuevo régimen universitario chileno", *Cuadernos del Consejo de Rectores*, N° 16.

Araujo, S. (2002) "Evaluación, Incentivos a la Actividad Investigadora y Trabajo Académico. Legados, Marcas y Horizontes". En Krotch, P. (Org.) *La Universidad Cautiva*. La Plata: Colección Diagnos, pp. 231-251.

Arellano, J.P. (1997) *Reforma Educacional. Prioridades que se Consolida*. Santiago de Chile: Editorial Los Andes.

Arocena, R. (2004) "Higher education reforms and development problems in Latin America", *Educ. Soc.* [online]. vol. 25, no. 88, pp. 915-936. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302004000300013&script=sci_arttext&tlng=es

Arriagada, P. (1989) *Financiamiento de la Educación Superior en Chile, 1960-1988*. Santiago de Chile: FLACSO.

Arrow, K. J. (1973) "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, vol. 2, issue 3, pp. 193-216.

Atkins, D. E. (2005) "University Futures and New Technologies: Possibilities and Issues"; OECD/CERI Experts Meetings on "University futures and new technologies"; Discussion Paper, pp. 1-17. Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/43/36758866.pdf>

Avery, Ch., M. Glickman, C. Hoxby, and A. Metrick (2005) "A revealed preference ranking of U.S. colleges and universities"; NBER Working Paper No. 10803, pp. 1-45. Disponible en:
<http://www.nber.org/papers/w10803>

Baicker, C. (2001) "The spillover effects of state spending"; National Bureau of Economic Research, Working Paper 8383, pp.1-29. Disponible en:
<http://www.nber.org/papers/w8383.pdf>

Bailey, T., N. Badway, P. Gumport (2001) "For-Profit Higher Education and Community Colleges"; National Center for Postsecondary Improvement, Stanford University, p. 1-69. Disponible en:
<http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/forprofitandcc.pdf>

Ball, S. J. (2004) "Education For Sale! The Commodification of everything?"; The Annual Education Lecture, Department of Education and Professional Studies, King's College, University of London, pp. 1-22. Disponible en:
<http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/01/75/88/lecture-ball.pdf>

Barr, N. (2004) "Higher Education Funding", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No. 2, pp. 264-293. Disponible en:
<http://oxrep.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/20/2/264?ijkey=20GIFCugfcjFz&keytype=ref>

----- (2004a) "Higher education funding", LSE Research On Line, pp. 1-35. Disponible en:
http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000288/01/Barr_2004a_OXREP040429.pdf

----- (2002) "Financing higher education in the UK: The 2003 White Paper"; House of Commons Education and Skills Committee, Post-16 student support, Session 2002-03, pp. 1-29. Disponible en:
http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_Selcom030311.pdf

Bates, T. (2005) "Charting the evolution of lifelong learning and distance higher education: the role of research". Separata en versión digital, pp. 1-18. Disponible en:
http://www.col.org/colweb/webdav/site/myjahiasite/shared/docs/PSeries_LLLDHE_CH11.pdf

Becher, T. (2001) *Tribus y Territorios Académicos. La Indagación Intelectual y las Culturas de las Disciplinas*. Barcelona: Gedisa.

Becker, G.S. (1992) "The Economic Way of Looking at Life"; Nobel Lecture. Separata en versión digital, pp. 1-21. Disponible en:
<http://home.uchicago.edu/~gbecker/Nobel/nobellecture.pdf>

----- (1975) *Human Capital*. Chicago: University of Chicago Press. (1ª edición, 1964).

Beerkens, E. (2007) "Higher education Funding in Indonesia"; Beerkens' Blog, June 30th. Disponible en:
<http://blog.beerkens.info/index.php/2007/06/higher-education-funding-in-indonesia/>

Belfield, C.R. (2001) "Did Adam Smith know Everything about the Economics of Education, or Nothing?"; National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, pp. 1-22. Disponible en:
<http://www2.econ.ucl.ac.be/~sexvdb/adamsmith.pdf>

Belfield, C.R. and H. M. Levin (Eds.) (2003) *The Economics of Higher Education. The International Library of Critical Writings in Economics*. Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection

Benczes, I. (1998) "Quasi-market financing in higher education: the case of Great Britain", pp. 1-21. Disponible en:
http://www.uni-corvinus.hu/benczes/HeduGB_English.pdf

Ben-David, J. and A. Zloczower (1962). "Universities and Academic Systems in Modern Societies", *European Journal of Sociology* 3, 1, pp. 45-84.

Bensimon, E.M., y I. Ordorika, (2006) "Mexico's 'Estímulos': Faculty Compensation Based on Piecework". En Rhoads, R. and C. A. Torres (Eds.) *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, California: Stanford University Press, pp. 250-274.

Berg, I. (1970) *Education and Jobs: The Great Training Robbery*. New York: Praeger.

Berkowitz, P. (2007) "Liberal Education, Then and Now. J.S. Mill's idea of a university, and our own"; Hoover Institution, *Policy Review* No. 140, December 2006 – January 2007. Disponible en:
<http://www.hoover.org/publications/policyreview/4884276.html>

Bernasconi, A. (2006) "Breaking the institutional mold: faculty in the transformation of Chilean higher education from the state to market". En Meyer, H.D. and B. Rowan (Eds.) *The New Institutionalism in Education*. Albany, NY: SUNY Press, pp. 187-202.

----- (2006a) "Does the Affiliation of Universities to External Organizations Foster Diversity in Private Higher Education? Chile in Comparative Perspective", *Higher Education*, Volumen 52, Number 2, pp. 303-42.

----- (2006b) "Private Universities' institutional affiliations as a source of diversification in Chilean higher education"; School of Law, Universidad de Talca (manuscript), pp. 1-54.

----- (2005) "University Entrepreneurship in a Developing Country: The Case of the P. Universidad Católica de Chile, 1985-2000", *Higher Education* 50 (2), pp. 247-274.

----- (2003) "Organizational diversity in Chilean higher education: Faculty regimes in private and public universities"; Boston University, PhD Dissertation (unpublished).

----- (2003a) "Private Higher Education with an Academic Focus: Chile's New Exceptionalism", *International Higher Education*, Boston College, Summer 2003.

----- (ed.) (2002) *La Educación Superior ante el Derecho*. Santiago de Chile: Biblioteca Americana.

Bernasconi, A. y F. Rojas (2004) *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Bertrand, O. (2004) *Planning human resources: methods, experiences and practices*. Paris: International Institute for Education Planning.

BID (1997) "La educación superior en América Latina y el Caribe. Documento de estrategia"; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., N° EDU-101, pp. 1-49. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/edu-101s.pdf>

Birnbaum, R. (2003) "The end of shared governance: looking ahead or looking back", pp. 1-31. Disponible en: <http://www.usc.edu/dept/chepa/gov/roundtable2003/birnbaum.pdf>

----- (2001) *Management Fads in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.

----- (1983) *Maintaining Diversity in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass Higher Education Series.

Blaug, M. (1983) "Declining subsidies to higher education: An economic analysis". En Blaug, M., *The Economics of Education and the Education of an Economist*. Aldershot: Edward Elgar, pp. 227-243.

----- (1972) *Economía de la Educación. Textos Escogidos*. Madrid: Editorial Tecnos.

Bloom, D.E., M. Hartley y H. Rosovsky (2006) "Beyond private gain: The public benefits of higher education". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 293-308.

Boeninger, E. (2007) *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

----- (1997) *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.

Boer, H. de (2003) "Who is Afraid of Red, Yellow and Blue? The Colorful World of Management Reforms". En Amaral, A., V.L. Meek y I. M. Larsen (Eds.) *The Higher Education Managerial Revolution*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, pp. 89-108.

Boer, H.F. de et al. (2002) *Academia in the 21st century. An analysis of trends and perspectives in higher education and research*. The Hague: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, pp. 1-182. Disponible en: <http://doc.utwente.nl/44717/1/academia.pdf>

Boffo, S. (2004) "Universities and Marketing Mass Communication in Italy", *Higher Education Policy*, Volume 17, Number 4, pp. 371-381. Disponible en: <http://www.palgrave-journals.com/hep/journal/v17/n4/full/8300063a.html>

Bok, D. (2003) *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Princeton: Princeton University Press.

Boron, A. (2006) "Reforming the Reforms: Transformation and Crisis in Latin American and Caribbean Universities". En Rhoads, R. y C. A. Torres (Eds.) *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, California: Stanford University Press, pp. 141-163.

Bourdieu, P. y J.C. Passeron (2003) *Los Herederos. Los Estudiantes y la Cultura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

Bowman, M.J. (1972) "Revolución en el pensamiento económico a causa del concepto de inversión humana". En Blaug, M., *Economía de la Educación. Textos Escogidos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1972.

Branko, M. (2002) "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys"; World Bank Policy Research Working Paper No. 2876, pp. 1-22. Disponible en:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636240.

Braudel, F. (1984) *Civilización Material, Economía y Capitalismo, Siglos XV-XVIII. Los Juegos del Intercambio*. Madrid: Alianza Editorial (Tomo 2).

Breneman, D., B. Pusser, S. Turner (2000) "The Contemporary Provision of For-Profit Higher Education: Mapping the Competitive Market"; University of Virginia, Charlottesville, Working Paper, pp. 1-23.

Brint, S. (2006) "Can public research universities compete?"; CSHE, University of California, Berkeley, Research & Occasional Paper Series: CSHE.17.06, pp. 1-33. Disponible en:
<http://cshe.berkeley.edu/publications/docs/ROP.Brint.17.06.pdf>

Brint, S., K. Paxton-Jorgenson y E. Vega (2003) "University-Industry Relations in the Market for Online Courses and Degrees"; Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkeley, Paper CSHE10-03, pp. 1-15. Disponible en:
<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1021&context=cshe>

Briones, G. (1981) "Las universidades chilenas en el modelo de economía neoliberal: 1973-1981"; Documento de Trabajo, PIIE, Santiago de Chile.

Brunner, J. J. (2008) "El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades", *Revista de Educación* (Madrid), Número Extraordinario, pp. 119-145.

------(2008a) "El sistema de educación superior en Chile: Un enfoque de economía política comparada", *Revista da Avaliacao da Educacao Superior* (Campinas), Vol. 13, N° 2, 451-486.

------(2008b) "Chile's higher education markets, institutions and policies: five key dimensions". Aceptado para publicación en la revista *Die Hochschule – Journal für Wissenschaft und Bildung*, Institut für Hochschulforschung an der Martin Luther Universität Halle – Wittenberg.

------(2008c) "Desempeño del sistema chileno en perspectiva internacional comparada". En Brunner J.J. y C. Peña (eds.) *Reforma de la Educación Superior*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2008.

------(2007) (Coord.) *Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2007*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

------(2007a) *Universidad y Sociedad en América Latina* (2ª edición). México: Xalapa, Veracruz: Biblioteca Digital de Investigación Educativa, Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. Disponible en:
<http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/universidad%26sociedad-def.pdf>

------(2006) "Con Ojos Desapasionados... (Ensayo sobre la Cultura en el Mercado)". En Va.Aa., *La Cultura durante el Período de la Transición a la Democracia*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Separata en versión digital, pp. 1-34. Disponible en:
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/11/con_ojos_desapa.html

- (2006a) "Mercados universitarios: Ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión"; Documento de Trabajo, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, pp. 1-99.
- (2005) "Transformaciones de la Universidad Pública", *Revista de Sociología*, Universidad de Chile, N° 19. Versión separada, pp. 31-49. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/UPub_blog.pdf
- (2005a) "Educación en Chile: El Peso de las Desigualdades". En Vv.Aa., *Conferencias Presidenciales de Humanidades*. Santiago de Chile: Presidencia de la República.
- (2004) "Políticas y mercados de educación superior: necesidades de información". En Brunner, J.J. y P. Meller (Compiladores) *Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos en Chile*. Santiago de Chile: Ril Editores, pp. 19-85.
- (2000) "Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias"; Documento de Apoyo ED-01/ PROMEDLAC VII/. Separata en versión digital, pp. 1-38. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/Futuro_EDU%25UNESCO-2000.pdf
- (1997) "From state to market coordination: the Chilean case", *Higher Education Policy*, Vol. 10, No. 3, p. 225-237.
- (1996) "Educación Superior en América Latina durante la Década de 1980: la Economía Política de los Sistemas". En Kent, R. (comp.) *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina. Estudios Comparativos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 106-170.
- (1994) "Estado y educación superior en América Latina". En G. Neave y F. van Vught (Eds.) *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Editorial Gedisa, pp. 11-42.
- (1993) "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato". En Courard, H. (Ed.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 45-86.
- (1993a) "Chile's higher education: between market and state", *Higher Education*, vol. 25, No. 1, pp. 35-43.
- (1991) "El cambio en los sistemas de educación superior. Apuntes sobre el caso chileno"; FLACSO, Santiago de Chile, Serie Educación y Cultura, Documento de Trabajo 10.
- (1990) *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- (1988) "Notas para una Teoría del Cambio en los Sistemas de Educación Superior"; FLACSO, Santiago de Chile, Documento de Trabajo 381.
- (1988a) *El Caso de la Sociología en Chile. Formación de una Disciplina*. Santiago de Chile: FLACSO.
- (1986) "Informe sobre la Educación Superior en Chile"; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile.

------(1985) “El movimiento estudiantil ha muerto: nacen los movimientos estudiantiles”; FLACSO, Santiago de Chile, Material de Discusión No.71.

------(1985a) “La Universidad Católica de Chile y la cultura nacional en los años ’60. El tradicionalismo católico y el movimiento estudiantil”. En Brunner, J. J. y G. Catalán, *Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 261-414.

------(1984) *Entrevistas, Discursos, Identidades*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

------(1982) “Ideología, Legitimación y Disciplinamiento”. En Vv. Aa., *Autoritarismo y Alternativas Populares en América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO.

------(1981) *La Cultura Autoritaria en Chile*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

------(1981a) “Ideologías universitarias y cambios en la universidad chilena”; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Documento de Trabajo N° 117.

Brunner, J.J. and A. Tillett (2007) *Higher education in Central Asia; the Challenges of Modernization*. Washington D.C.: The World Bank, p. 11-74 Disponible en:
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2007/08/higher_educatio_1.html

------(2006) “Chile”. En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 647-666.

------(2005) “El mercado avanza sobre la educación superior: un Reader dinámico”, 2005. Disponible en:
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/11/el_mercado_avan.html

Brunner, J.J. y D. Uribe (2007) *Mercados Universitarios: el Nuevo Escenario de la Educación Superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. y A. M. Montoya (2006) “Tendencias del aseguramiento de calidad en la educación superior de países de la OECD”. Hipertexto disponible en:
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/11/post_23.html

Brunner, J.J., P. Santiago, C. García Guadilla, J. Gerlach, and L. Velho (2006) *Thematic Review of Tertiary Education – Mexico*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/22/49/37746196.pdf>

Brunner, J.J., G. Elacqua, S. González, A.M. Montoya, F. Salazar (2006) *Calidad de la Educación. Claves para el Debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez y RIL Editores.

Brunner, J.J., G. Elacqua, A. Tillett, J. Bonnefoy, S. González, P. Pacheco, F. Salazar (2005) *Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Disponible en:
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/08/nuevo_libro.html

Brunner, J.J. y P. Meller (Comps.) (2004) *Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos en Chile*. Santiago de Chile: Ril Editores.

- Brunner, J.J. y G. Elacqua (2003) *Informe de Capital Humano en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, La Araucana y PERCADA. Disponible en: http://www.uai.cl/p4_home/site/asocfile/ASOCFILE120030528134519.pdf
- Brunner, J. J. y Briones, G. (1992) "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform". En Wolff, L and D. Albrecht (Eds.) *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela*; The World Bank, Washington, D.C.
- Brunner, J.J. y A. Barrios (1987) *Inquisición, Mercado y Filantropía. Ciencias Sociales y Autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, J. J. y G. Catalán (1985) *Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, J.J. y A. Flisfisch (1983) *Los Intelectuales y las Instituciones de la Cultura*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Buci-Gluksmann, C. (1979) "Del consentimiento como hegemonía: la estrategia gramsciana", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 41, No. 2, pp. 379-389.
- Buchanan, J.M. y N.E. Devletoglu (1970) *Academic Anarchy*. New York: Basic Books, 1970.
- Burke, J. and Associates (2005) *Achieving Accountability in Higher Education. Balancing Public, Academic, and Marketplace Demands*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cáceres, C. (2007) "Planeación estratégica en universidades del Consejo de Rectores: evidencias del período 2000-2005", *Revista Calidad en la Educación*, N° 27, segundo semestre, pp. 108-150.
- Cáceres Rojas, E.V., M.T. Gaona, S. Aguilera y S. Volpe Ríos (2005) "Educación Superior Privada en Paraguay"; IESALC-UNESCO, Programa Observatorio de la Educación Superior Universitaria Privada en Latinoamérica y el Caribe, pp. 1-30. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/Privada/Informe%20Educaci%C3%B3n%20Privada%20-%20Paraguay.pdf>
- Calhoun, C. (2002) "Structural Transformation of the University: Contradictory Ideals and Institutional Compromises in American Higher Education", *Thesis 11* - Center for Critical Theory at LaTrobe University, pp. 1-22. Disponible en: <http://www.engr.iupui.edu/~jhs/misc/HigherEd.pdf>
- (1993) "Habitus, Field, and Capital: The Question of Historical Specificity". En Calhoun, C., E. LiPuma y M. Postone (Eds.) *Bourdieu: Critical Perspectives*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- Canales, A. y D. de los Ríos (2007) "Factores explicativos de la deserción universitaria", *Revista Calidad en la Educación Superior*, N° 26, 1° Semestre, pp. 173-201.
- Canton, E. and P. van der Meer (2001) "Public funding of higher education: The Danish taximeter-model". En CHEPS, *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right, 2001*, pp. 88-99. Disponible en: <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/29/bijz29.pdf>

Canton, E. and R. Venniker (2001) "Economics of Higher Education". En CHPS, *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, pp. 35-52. Disponible en:
<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/29/bijz29.pdf>

Canton, E. y H. Vossensteyn (2001) "Deregulation of higher education: tuition fee differentiation and selectivity in the US". En CHEPS, *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, pp. 67-84. Disponible en:
<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/29/bijz29.pdf>

Carnoy, C. (2006) "Higher Education and Economic Development: India, China, and the 21st Century"; Pan Asia Conference: Focus on Economic Challenges, pp. 1-31. Disponible en:
<http://scid.stanford.edu/events/PanAsia/Papers/Carnoy.pdf>

----- (2005) "Globalization, educational trends and the open society"; OSI Education Conference 2005: "Education and Open Society: A Critical Look at New Perspectives and Demands", pp. 1-31. Disponible en:
http://www.soros.org/initiatives/esp/articles_publications/articles/globalization_20060217/carnoy_english.pdf

----- (1999) *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*. Paris: IIEP. Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120274e.pdf>

CEPAL (2006) *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile: Comisión Económico Social para América Latina.

Cerych, L. and S. Paul (1986) *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Stoke-on-Trent: European Institute of Education & Social Policy and Trentham Books.

Chapman, B. (2005) "Income Contingent Loans for Higher Education: International Reform"; Centre for Economic Policy Research, Research School of Social Sciences, The Australian National University, Australia, Discussion Paper no. 491, pp. 1-89. Disponible en:
<http://dspace.anu.edu.au:8080/bitstream/1885/43204/1/DP491.pdf>

Chapman, B. y D. Greenaway (2003) "Learning to Live With Loans? Policy Transfer and the Funding of Higher Education"; Internationalisation and Policy Transfer Conference, Tulane University (Preliminary Draft), pp. 1-27. Disponible en:
<http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Chapman-Greenaway.pdf>

CHEPS (2004) "The European higher education and research landscape 2020". Enschede, The Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies – University of Twente. Disponible en:
<http://www.utwente.nl/cheps/documenten/lustrumscenarios2020.pdf>

----- (2001) *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*. The Hague and Enschede, The Netherlands: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and Center for Higher Education Policy Studies – University of Twente. Disponible en:
<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/29/bijz29.pdf>

Cheung, B. (2004) "A Proposed Voucher System for the Higher Education of Hong Kong"; University of South Australia, pp. 1-15. Disponible en: <http://www.usca.edu/essays/vol112004/cheung.pdf>

Chiancone, A., L. Veiga y F. Borraz (2006) "Diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones universitarias", pp. 1-72. Disponible en:
<http://www.cedus.cl/?q=node/985>

Clark, B.R. (2004) *Sustaining Change in Universities*. Maidenhead, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press.

----- (2001) "The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement", *Higher Education Management*, Vol. 13, No. 2, pp. 9-24. Disponible en:
http://www.bri.uqam.ca/Planification/I-Role_UQAM/Entrepreneurial_University.pdf

----- (1998) *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press – Pergamon.

----- (Ed.) (1987) *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

----- (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

----- (1977) *Academic Power in Italy. Bureaucracy and Oligarchy in a National University System*. Chicago: The University of Chicago Press.

Clark, B. y G. Neave (Eds.) (1992) *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press.

Clarke, H. (1998) "Asymmetric Information, Public Goods and Central Control: A Critique of the West Review's Education Policy"; Department of Economics, La Trobe University, pp. 1-22. Disponible en:
<http://www.business.latrobe.edu.au/public/staffhp/hchp/clarke5.pdf>

Clotfelter, C.T. (1991) "Demand for undergraduate education". En Clotfelter, C.T., R. G. Eherenberg, M. Getz y J.J. Siegfried, *Economic Challenges in Higher Education*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 19-88

CNAP (2003) "Sedes de instituciones de educación superior en Chile"; Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Documento de Trabajo, pp. 1-12. Disponible en:
<http://www.uss.cl/acreditacion/cnap/fscommand/7A.pdf>

Cobban, A.B. (1975) *The Medieval Universities, Their Development and Organization*. Chatham: Methuen.

Collins, R. (2002) "Credential Inflation and the Future of Universities". En Brint, S. (Ed.) *The Future of the City of Intellect. The Changing American University*. Stanford, California: Stanford University Press, pp. 23-46.

----- (1979) *The Credential Society*. New York: Academic Press, 1979.

Comisión de Estudio de la Educación Superior (1991) *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa*. Santiago de Chile: Comisión de Estudios de la Educación Superior.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008) *Los desafíos de la educación superior chilena*. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, pp. 1-484.

Disponible en:

http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/ComAsesEDSUP/Info_oficial.pdf

Consejo Superior de Educación (2008) “Retención. Algunos Datos Descriptivos”; Documento de la Secretaría Técnica del Consejo, pp. 1-15. Disponible en

http://www.cse.cl/public/Secciones/seccionestadisticas/doc/Estadisticas2008/cohorte/Retencion_Final_con_plantilla.pdf

----- (2006a) *Revista Calidad en la Educación*, N° 24, Primer Semestre.

Coraggio, J.L. (s/f) “La crisis y las universidades públicas en Argentina”, pp. 109-122. Disponible en:

<http://168.96.200.17/ar/libros/mollis/coraggio.pdf>

Council of Ministers of Education (2004) “Foundation paper for CMEC–OECD–Canada Seminal Student Assistance: Eliminating Financial Barriers to Postsecondary Education”, pp. 1-6.

Disponible en:

<http://www.cmec.ca/stats/quebec2004/FoundationPaper.en.pdf>

Couper, M. (2000) “Web Surveys. A Review of Issues and Approaches”, *Public Opinion Quarterly*, 64, 4, pp. 464-494.

Cowan, S. (2001) “Regulatory Reform: Lessons from the UK”; TIPS 2001 Annual Forum at Misty Hills, Muldersdrift, pp. 1-15. Disponible en:

<http://www.tips.org.za/files/Regulatory%20Reform-Lessons%20from%20the%20UK.pdf>

Cutler, T. and B. Waine (1997) “The politics of quasi-markets. How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed”, *Critical Social Policy*, Vol. 17, No. 51, pp. 3-26

Damme, D. van (2001) “Higher education in the age of globalization: The need for a new regulatory framework for recognition, quality assurance and accreditation”; UNESCO Expert Meeting, Paris, pp. 1-13. Disponible en:

http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/presentations/keynote_eng.doc

Davies, J. (2000) “Cultural Change in Universities in the Context of Strategic and Quality Initiatives”; European University Association, *Thema* N°2, pp. 12-22. Disponible en:

http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Strategic_Manag_Uni_institutional_Devlpt.1069322397877.pdf

Davis, D. (1992) “Credentialism”. En Clark, B. y G. Neave (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, 1992 (Volume 2).

Dearden, L., E. Fitzsimons, A. Goodman y G. Kaplan (2005) *Higher Education Funding Policy: Who Wins and Who Loses? A Comprehensive Guide to the Current Debate*. London: Institute for Fiscal Studies, pp. 1-80. Disponible en:

<http://www.ifs.org.uk/comms/comm98.pdf>

Deem, R. (2004) “The knowledge worker, the academic manager and the contemporary UK university: new and old forms of public management?”, *Financial Accountability and Management*, Vol. 20 No.2, pp. 107-128.

----- (2001) "Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: is the local dimension still important?", *Comparative Education*, 37 (1), pp. 7-20.

----- (2001a) "Managing Contemporary UK Universities - Manager - Academics and New Managerialism"; *Academia Leadership*, The Online Journal, Vol. 1, Issue 3. Disponible en: <http://www.academicleadership.org/volume1/issue3/articles/rosemarydeem.html>

----- (1998) "New Managerialism in Higher Education; the Management of Performance and Cultures", *International Studies in the Sociology of Education* 8 (1), pp. 47-70.

Department of Education, Science and Training, Australian Government (2003) "Our Universities - Backing Australia's Future"; The Hon. Dr Brendan Nelson, Minister for Education, Science and Training. Disponible en: http://www.dest.gov.au/ministers/nelson/budget03/bud2_130503.htm

----- (2002) "HECS and Opportunities in Higher Education: A paper investigating the impact of the Higher Education Contributions Scheme (HECS) on the higher education system", pp. 1-40. Disponible en: <http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/67F0E451-009F-43D5-837A-7851E2E13973/731/hecs.pdf>

Devés, E. (2004) "La circulación de las ideas y la inserción de los científicos económico-sociales chilenos en las redes como sureños durante los largos 1960", *Historia*, No 37, Vol. II, julio-diciembre, pp. 337-366. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-71942004000200003&script=sci_arttext&tlng=en

Dill, D. D. (2005) "The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education"; Public Policy for Academic Quality – Research Program, The University of North Carolina at Chapel Hill, pp. 1-22. Disponible en: <http://www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf>

----- (2005a) "Will market competition assure academic quality? An analysis of the UK and US experience" (draft), pp. 1-30. Disponible en: <http://www.fup.pt/admin/cipes/docs/eventos/Dill.pdf>.

----- (2003) "An Institutional Perspective on Higher Education Policy: The Case of Academic Quality Assurance". To be published in J. Smart (ed.) *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. New York: Agathon Press, pp. 1-25. Disponible en: <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/SusuDill.pdf>

----- (2002) "Allowing the market to rule: The case of the United States"; Public Policy for Academic Quality (Background Paper), pp. 1-17. Disponible en: http://www.unc.edu/ppaq/docs/HEQ_03.pdf

----- (1997) "Higher education markets and public policy", *Higher Education Policy*, Volume 10, Numbers 3-4, pp. 167-185.

Dill, D. D. y Soo, M. (2005) "Academic quality, league tables, and public policy: A cross-national analysis of university ranking systems", *Higher Education* 49, pp. 495-533. Disponible en: http://www.studiekeuzeenranking.leidenuniv.nl/content_docs/dill_and_soo_r120273348165057.pdf

----- (2004) "Transparency and quality in higher education markets". En Teixeira, B. Jongbloed, D. D. Dill y A. Amaral (eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, pp. 61-85.

Dill, D.D., P. Texeira, B. Jongbloed y A. Amaral (2004) "Conclusion". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill y A. Amaral (Eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, pp. 327-352.

Dima, A.M. (2005) "Higher Education in Portugal"; CHEPS – Higher Education Monitor, Country Report, pp. 1-77. Disponible en:
<http://www.utwente.nl/cheps/documenten/portugal.pdf>

Directorate General of Higher Education, Ministry of National Education, Republic of Indonesia (2003) "Higher Education Long Term Strategy, 2003-2010", pp. 1-30. Disponible en:
<http://luk.staff.ugm.ac.id/phk/helts/ELTS2003-2010E.pdf>

Dolenec, D. (2005) "Marketization in Higher Education Policy: An Analysis of Higher Education Funding Policy Reforms in Western Europe between 1980 and 2000", pp. 1-22 Disponible en:
<http://www.revija-socijalna-politika.com/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/100/106>

Donoso, S. y V. Cancino (2007) "Caracterización socio-económica de los estudiantes de la educación superior", *Revista Calidad en la Educación*, N° 26, 1° Semestre, pp.205-244.

Dore, R. (1976) *The Diploma Disease*. Berkeley: University of California Press.

Douglass, J. A. (2005) "All globalization is local: countervailing forces and the influence on higher education markets"; CSHE, University of California, Berkeley, Research and Occasional Paper Series CSHE.1.05, pp. 1-26. Disponible en:
<http://cshe.berkeley.edu/publications/publications.php?id=62>

Dowrick, S. (2002) "Ideas and education: Level or Growth Effects? (Lessons from the Cambridge counter-revolution and implications for Australian economic growth)"; Thirteenth Annual East Asian Seminar on Economics Productivity, Melbourne, pp. 1-35. Disponible en:
<http://www.bm.ust.hk/~ced/dowrick.pdf>

Drake, P. y I. Jaksic (Eds.) *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM.

Drucker, P. (1997) "I got my degree through E-mail", *Forbes*, June 16.

Duczmal, W., (2006) "The Rise of Private Higher Education in Poland: Policies, Markets and Strategies". Entschede: Center for Higher Education and Policy Studies (CHEPS), pp. 1-503. Disponible en:
<http://www.utwente.nl/cheps/documenten/thesisduczmal.pdf>

----- (2006a) "Poland". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 935-949.

Duderstadt, J.J. (2005) "The Crisis in Financing Public Higher Education—and a Possible Solution: A 21st Century Learn Grant Act", pp. 1-17. Disponible en:
http://milproj.umm.umich.edu/publications/financing_pub_univ/download/Financing%20Pub%20Univ%201.pdf

----- (1997) "The Future of the University in an Age of Knowledge", *JALN* Volume 1, Issue 2, pp. 78-88. Disponible en:
http://www.aln.org/publications/jaln/v1n2/pdf/v1n2_duderstadt.pdf

Dynarski, S. (2003) "Loans, Liquidity, and Schooling Decisions"; Harvard University, Kennedy School of Government and NBER., pp. 1-39. Disponible en:
http://www.nber.org/~dynarski/Dynarski_loans.pdf

Eckel, P.D. y King, J.E. (2006) "United States". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 1035-1053.

Eckel, P.D., M.F. Green and B. Affolter-Caine (2004) "Curricular Joint Ventures: a new chapter in US cross-border education?", *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2, pp. 299-315. Disponible en:
http://www.worldwords.co.uk/pdf/viewpdf.asp?j=pfie&vol=2&issue=2&year=2004&article=6_Eckel_PFIE_2_2_web&id=201.241.127.129

Ehrenberg, R. G. (2005) "The Perfect Storm and the Privatization of Public Higher Education", *Change*, November, pp. 1-15. Disponible en:
<http://www.epi.elpis.vt.edu/Perspectives/cheri77.pdf>

----- (Ed.) (2004) *Governing Academia*. Ithaca and London: Cornell University Press.

----- (2002) *Tuition Rising. Why College Cost so Much*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Enders, J. (2004) "Higher education, internationalisation, and the nation-state: Recent developments and challenges to governance theory", *Higher Education*, Volume 47, Number 3, 361-382.

Enders, J. and B. Jongbloed (2007) "The public, the private and the good in higher education and research: An introduction". En Enders, J., B. Jongbloed (eds.) *Public-Private Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes*. Bielefeld: Transcript Verlag, 2007, pp. 9-36.

Enders, J. and F. van Vught (eds.) (2007) *Towards a Cartography of Higher Education Policy Change*. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).

Enders, J. y O. Fulton (2002) *Higher Education in a Globalising World*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Engell, J. y A. Dangerfield (2005) *Saving Higher Education in the Age of Money*. Charlottesville: University of Virginia Press.

Epple, D., R. Romano y H. Sieg (2006) "Admission, Tuition, and Financial Aid Policies in the Market for Higher Education", *Econometrica*, Volume 74 Issue 4, pp. 885-928.

Etzkowitz, H. (1983) "Entrepreneurial scientists and entrepreneurial universities in American academic science", *Minerva*, Summer-Autumn, 21 (2-3), pp. 198-233.

Etzkowitz, H., A. Webster, P. Healey (1998) *Capitalizing Knowledge. New Intersections of Industry and Academia*. New York: State University of New York Press.

Etzioni, A. (1969) *The Semi-Professions and their Organisation*. New York: Free Press, 1969.

European University Association (2002) "Credit Transfer and Accumulation – the Challenge for Institutions and Students: Conclusions and Recommendations for Action"; EUA/Swiss Confederation Conference, ETH Zürich, 11/12 October, pp. 1-4. Disponible en: <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Tagung%20Zuerich.pdf>

Fägerlind, I. y G. Strömquist (Eds.) (2004) *Reforming Higher Education in the Nordic Countries – studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Paris: IIEP, pp. 1-268. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139015e.pdf>

Felt, U. (2006) (in collaboration with M. Glanz) "Revisiting the Research-Teaching Nexus in a Post-Humboldtian Environment"; Department of Social Studies of Science, University of Vienna, pp. 1-53. Disponible en: http://www.ionio.gr/microsites/css/2006/docs/2006/teaching_nexus.doc

----- (2002), "University Autonomy in Europe: Changing Paradigms In Higher Education Policy. Special Case Studies Decision-Making Structures and Human Resources Management in Finland, France, Greece, Hungary, Italy, The Netherlands, Spain and the United Kingdom"; University of Vienna, pp. 1-60. Disponible en: http://eua.uni-graz.at/Ulrike_Felt.pdf

Fernández, E. (2003) "¿Clasificación o Ranking de Universidades? La mitología, el falso dilema y la propuesta de la Revista Qué Pasa", *Estudios Sociales* N° 112, semestre 2, pp. 11-42.

Fernández, E., M. Gutiérrez, A. Martínez (2005) "La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO (CINE 97) y su aplicación en el sistema de educación superior chileno"; Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Caracas, Venezuela.

Fielden, J. (2008) "Global Trends in University Governance"; The World Bank, Education Working Paper Series, Number 9, pp. 1-65. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf

Fligstein, N. (2003) "Agreements, disagreements, and opportunities in the 'new sociology of markets'". En Gullén, M.F., R. Collins, P. England y M. Meyers (Eds.) *The New Economic Sociology. Developments in an Emerging Field*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 61-78.

----- (2002) *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Florian, R. (2006) "Irreproducibility of the results of the Shanghai academic ranking of world universities", *Ad Astra* 5, pp. 1-7. Disponible en: http://www.ad-astra.ro/journal/8/florian_shanghai_irreproducibility.pdf

Fox, K. (2006) "Vouchers in Public Higher Education: The Colorado Approach to Funding and Access"; Western Interstate Commission for Higher Education, August, pp. 1-12. Disponible en: http://www.wiche.edu/Policy/Ford/KellyFox_paper.pdf

Foxley, A. (1993) *La economía política de la transición. El camino del diálogo*. Santiago de Chile: Dolmen.

Franck, E.P. y B. Schönfelder (2000) "On the Role of Competition in Higher Education – Uses and Abuses of the Economic Metaphor", *Schmalenbach Business Review*, Vol. 52, pp. 214-237. Disponible en:

http://www.vhb.de/sbr/pdfarchive/einzelne_pdf/sbr_2000_july-214-237.pdf

Frank, R.H. (1999) "Higher Education: The Ultimate Winner-Take-All Market?", pp. 1-15. Disponible en:

http://inequality.cornell.edu/publications/working_papers/RobertFrank1.pdf

French, R. (2003) *Medicine Before Science. The Business of Medicine from the Middle Ages to the Enlightenment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Friedman, M. and R. (1980) *Free to Choose*. Orlando, FL: Harcourt, Inc.

Fuenzalida, E. (1963) "Building transnational capitalism. The role of knowledge institutions" (Manuscrito).

Fulton, O. (1992) "Higher Education Studies". En B.R. Clark y G. Neave (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 1810-1821.

Gallagher, M. (2000) "The Emergence of Entrepreneurial Public Universities in Australia"; IMHE General Conference of the OECD, Paris, September, pp. 1-63. Disponible en:

<http://www.dest.gov.au/archive/highered/occpaper/00e/00e.pdf>

Gagnon, M.A. (2000) "Capital, Power and Knowledge According to Thorstein Veblen: Reinterpreting the Knowledge-Based Economy"; Texte présenté à la conférence de l'Association for Evolutionary Economics (AFEE), Chicago, Janvier 2007, pp. 1-8. Disponible en:

http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/NoteA_2006-12-07-Gagnon.pdf

García de Fanelli, A.M. (2006) "Argentina". En Forest, J.J.F. y P. G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 573-585.

----- (2005) *Universidad, Organización e Incentivos*. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2005.

García Guadilla, C. (2005) "Financiamiento de la educación superior en América Latina". En GUNI-UNESCO, *Educación Superior en el Mundo 2006. El Financiamiento de las Universidades*. Madrid, Barcelona, México: Ediciones MundiPrensa, pp. 1-46. Disponible en:

http://www.riseu.unam.mx/documentos/acervo_documental/txtid0012.pdf

----- (2000) "Investigación y toma de decisiones en educación superior: una interacción a construir", *Nueva Sociedad*, N° 165, pp. 96-108. Disponible en:

<http://carmengg.dered.com/images/stories/documentos/ies.pdf>

----- (1992) "The faculties of law". En Ridder-Simoens, H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press, pp. 388-408.

Garretón, M. A. (2005) "Social sciences and society in Chile: institutionalization, breakdown and rebirth", *Social Science Information* Vol. 44, No. 2-3, pp. 359-409.

----- (2004) "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena", *Revista Política* 42, INAP-U. de Chile, pp.179-206.

----- (1988) *El Plebiscito y la Democracia*. Santiago de Chile: Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales.

Garretón, M.A. y H. Pozo (1984) "Las universidades chilenas y los derechos humanos"; Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Documento de Trabajo N° 213.

Garvin, D.A. (1980) *The Economics of University Behavior*. New York: Academic Press.

Geiger, R. (2004) "Market coordination of higher education: The United States". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill y A. Amaral (Eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, pp. 161-183.

----- (2004a) *Knowledge and Money. Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford, California: Stanford University Press.

Gemmell, N. (1998) "Externalities to higher education: a review of the new growth theory"; The National Committee of Inquiry into Higher Education, Report 8. Disponible en: <http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe/report8.htm>

Getz, M. y J.J. Siegfried (1991) "Costs and Productivity in American Colleges and Universities". En Clotfelter, C. T., R. G. Eherenberg, M. Getz y J.J. Siegfried, *Economic Challenges in Higher Education*. Chicago: The University of Chicago Press, pp.261-410.

Gibbons, M. (1998) "Higher Education Relevance in the 21st Century"; The World Bank, Education, pp. 1-76. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Higher_ed_relevance_in_21st_century_En98.pdf

Giménez de Peña, H. (2003) "El proceso de acreditación de carreras universitarias en Paraguay"; IESALC / CONEAU, Seminario Internacional "Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, Argentina, pp. 1-40. Disponible en: http://www.cedus.cl/files/acr_py_gimenez.pdf

Giroux, H. A. (2006) "Higher Education Under Siege: Implications for Public Intellectuals", *Thought and Action*, Fall 2006, pp. 63-78. Disponible en: <http://www2.nea.org/he/heta06/images/2006pg63.pdf>

----- (2003) "Selling Out Higher Education", *Policy Futures in Education*, Volume 1, Number 1, pp. 179-200. Disponible en: http://www.worldwords.co.uk/pdf/viewpdf.asp?j=pfie&vol=1&issue=1&year=2003&article=a10_Giroux_PFIE_1_1&id=83.40.175.48

Goodall, A. H. (2006) "Should top universities be led by top researchers and are they? A citations analysis"; Warwick Business School, University of Warwick, pp- 1-39. Disponible en: http://www.ilr.cornell.edu/cheri/wp/cheri_wp82.pdf

Gornitzka, A. (2006) "The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?"; Centre for European Studies, University of Oslo, Working Paper, No. 16, pp. 1-58. Disponible en: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_16.pdf

Gornitzka, A., y P.Maassen (2000) "Hybrid steering approaches with respect to European higher education", *Higher Education Policy* 13, 3, pp. 267-285. Disponible en:
<http://www.palgrave-journals.com/hep/journal/v13/n3/pdf/8390152a.pdf>

Gradstein, M. (2003) "The Political Economy of Public Spending on Education, Inequality, and Growth"; World Bank Policy Research Working Paper , WPS 3162, pp. 1-16. Disponible en:
<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0842.pdf>

Granovetter, M. (2001) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddednes". En Granovetter, M. y R. Swedberg (Eds.) *The Sociology of Economic Life*. Cambridge, MA: Westview Press, pp. 51-76.

Green, A. y Iacobucci, E. (2004) "Public Funding, Markets and Quality: Assessing the Role of Market-Based Performance Funding for Universities" (Draft), pp. 1-24. Disponible en:
<http://www.utoronto.ca/president/04conference/downloads/iacobucci.pdf>

Guerrero Cano, M. (2006) "A Literature review on entrepreneurial universities: an institutional approach"; Departamento Economía de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 1-28. Disponible en:
<http://selene.uab.es/dep-economia-empresa/Jornadas/Papers/2006/Maribel.pdf>

Gumport, P. (2000) "Academic Restructuring: Organizational Change and Institutional Imperatives", *Higher Education* 39, pp. 67-91. Disponible en:
<http://www.stanford.edu/~gumport/publications/Gumport2000ARHigherEdRestructuring.pdf>

----- (1997) "Public Universities as Academic Workplaces"; National Center for Postsecondary Improvement, Stanford University, School of Education, pp. 1-22. Disponible en:
http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-01_publicuniversities.pdf

Gumport, P. y B. Sporn (1999) "Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration"; National Center for Postsecondary Improvement, Stanford University, pp. 1-54. Disponible en:
http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-07_adaptation.pdf

Guri-Rosenblit, S. (2003) "Paradoxes and dilemmas in managing e-learning in higher education"; CSHE, University of California, Berkeley, Research & Occasional Paper Series: CSHE.7.03., pp. 1-22. Disponible en:
<http://cshe.berkeley.edu/publications/docs/ROP.Guri-Rosenblit.7.03.pdf>

Habermas, J. (1975) *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Halsey, A.H., (1992) "Political Economy". En Clark, B. y G. Neave (Eds.). *The Encyclopedia of Higher Education*; Oxford: Pergamon Press, pp. 1916-1926.

Halsey, A.H., R. Aron, M. Trow y R. Dahrendorf (1964) *La Universidad en Transformación*. Barcelona: Sex-Barral.

Hamermesh, D. S. (2005) "Four questions on the labor economics of higher education"; University of Texas at Austin, pp. 1-12. Disponible en:
<http://www.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/2nd-meeting/daniel-hamermesh.pdf>

Hansmann, H. (1998) "Higher education as an associative good"; Paper presented for the 1998 Symposium of the Forum for the Future of Higher Education, Aspen, Colorado, September 28 and 29, pp. 1-13. Disponible en:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=192576

----- (1990) "Why Do Universities Have Endowments?", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-42.

----- (1980) "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, 89 (5), pp. 835-901.

Harman, G. (s/f) "A Perspective on a Decade of Change", pp. 1-42. Disponible en:
<http://www.dest.gov.au/NR/rdonlyres/DAE83EE1-53A8-4AE5-9D2A-AC11D4C78BCA/900/chapter1.pdf>

Haug, G. (2003) "Quality Assurance / Accreditation in the Emerging European Higher Education Area: a possible scenario for the future", *European Journal of Education* 38(3), pp. 229-241.

Haupt, A. (2005) "The evolution of public spending on higher education in a democracy"; CESIFO Working Paper No. 1631, pp. 1-31. Disponible en:
http://www.cesifo.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202005/CESifo%20Working%20Papers%20December%202005/cesifo1_wp1631.pdf

Hayek, F. (1990) *La Fatal Arrogancia*. Madrid: Unión Editorial, S.A.

Hazelkorn, E. (2005) *University Research Management. Developing Research in New Institutions*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Hearn, D.R. (2001) "Education in the Workplace: An Examination of Corporate University Models". Disponible en:
<http://www.newfoundations.com/OrgTheory/Hearn721.html>

Hernández, L. y R. Paredes (2007) "Restricciones económicas en la decisión de continuar estudios superiores técnicos o profesionales", *Revista Calidad en la Educación*, Nº 27, 2º Semestre, pp. 238-261.

Hervé, F., R. Devés, R. Pomareda, R. Soto, J. San Martín, E. Spencer y M. Hervé (2005) "Posgrado". En Allende, J., J. Babul, S. Martínez y T. Ureta (Eds.) *Análisis y Proyecciones de la Ciencia Chilena 2005*. Santiago de Chile: Academia de Ciencias, 2005, pp. 51-73.

Hirayama, M., R. Sho, Y. Matsuzuka y M. Kishida (2004) "Research on Corporate Universities"; JILPT Research Report No.8, pp. 1-15. Disponible en:
<http://www.jil.go.jp/english/documents/JILPTNo8.pdf>

Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hoff, K., J.E. Stiglitz (2001) "Modern Economic Theory and Development", pp. 389-459. Disponible en:
http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2000_Modern_Economic_Theory_and_Development.pdf

Hood, C. (2004) "Institutions, blame avoidance and negativity bias: where public management reform meets the 'blame culture'; Paper for CMPO Conference on 'Public Organisation and the New Public Management', 19th March, Royal Fort House, University of Bristol, pp. 1-30. Disponible en: <http://bristol.ac.uk/Depts/CMPO/events/workshops/publicorg/hood.pdf>

Howlett, M. (2004) "Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice", pp. 1-17. Disponible en: <http://www.econ.usyd.edu.au/download.php?id=4141>

----- (2000) "Managing the 'Hollow State': Procedural Policy Instruments and Modern Governance", Submitted to *Canadian Public Administration*, pp. 1-24. Disponible en: http://www.sfu.ca/mpp/pdf_news/CPA99.pdf

Hoxby, C. M. (2002) "The Effects of Geographic Integration and Increasing Competition on the Market for College Education"; Harvard University, Mimeo. Citado en Dill (2002).

----- (2001) "The Return to Attending a More Selective College: 1960 to the Present". En Devlin, M. and J. Meyerson (Ed) *Forum Futures: Exploring the Future of Higher Education, 2000 Papers*. Forum Strategy Series, Volume 3, pp. 12-42. Disponible en: <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/ffp0002.pdf>

----- (1997) "How the Changing Market Structure of U.S. Higher Education Explains College Tuition"; NBER Working Paper No. W6323, pp. 1-80. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w6323>

Hsieh, C.T and M. Urquiola (2006) "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program", *Journal of Public Economics*, Volume 90, Issues 8-9, pp. 1477-1503.

Huisman, J. (2006) "An ecology of higher education: changing climates, changing organisations?"; Annual Conference on Higher Education, Oslo, Norway, January 17, pp. 1-12. Disponible en: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/kd/red/2006/0005/ddd/pdfv/270387-innlegg_huisman.pdf

Hüfner, K. (1992) "Economics". En Clark, B. y G. Neave (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 1797-1810.

Huneus, C. (2000) *El régimen de Pinochet*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

ICSO (2004) "Medios Masivos y Elites Políticas: Un estudio de opinión de 100 líderes políticos. Informe de Resultados"; Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales, pp. 1-25. Disponible en: <http://www.udp.cl/icso/investigacion/doc/mediosyelites.pdf>

Hungerford, T., G. Solon (1987) "Sheepskin Effects in the Return To Education", *Review of Economics and Statistics*, 69 (1), pp. 175-177.

Inestrosa, N.C., B. Méndez, J. Allende, M. Krauskopf y E. Soto (2005) "Publicaciones y Patentes". En Allende, J., J. Babul, S. Martínez y T. Ureta (Eds.) *Análisis y Proyecciones de la Ciencia Chilena 2005*. Santiago de Chile: Academia de Ciencias, pp. 75-108.

Institute for Higher Education Policy (2005) *The Investment Payoff. A 50-State Analysis of the Public and Private Benefits of Higher Education*; Institute for Higher Education Policy, pp. 1-44. Disponible en: <http://www.luminafoundation.org/publications/InvestmentPayoff2005.pdf>

Institutional Management in Higher Education (IMHE) (2005) *Higher Education Management and Policy*, Volume 17 Issue 3 -- Special Issue on Entrepreneurship, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Izquierdo, L. (1990) "Gobierno Universitario"; FLACSO, Santiago de Chile, Material de Discusión, N° 123.

Jacob, M., Lundqvist, M. y H. Hellsmark (2003) "Entrepreneurial transformations in the Swedish University system: the case of Chalmers University of Technology", *Research Policy*, 32, Issue 9, pp. 1555-1568.

Jacobs, B. y F. van der Ploeg (2005) "Guide to reform of higher education: a European perspective"; Prepared for the October 2005 Panel Meeting of Economic Policy, London, pp. 1-79. Disponible en: http://www.economic-policy.org/pdfs/vanderploeg_jacobs.pdf

Jodie, M. (2004) "Higher Education - Nowhere to Hide From the Winds of Change: A Review of Literature on Universities Coping With Their Environment"; Centro Universitario Per La Valutazione E Il Controllo (Cresco), Università Degli Studi Di Siena, Working Paper No. 5., pp. 1-33. Disponible en: <http://www.cresco.unisi.it/wp/wp5.pdf>

Johnes, G. (2004) "The evaluation of Welfare under Alternative Models of Higher Education Finance". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, pp. 113-125.

Johnstone, D.B. (2006) *Financing Higher Education. Cost-sharing in International Perspective*. University of Buffalo: International Comparative Higher Education Finance and Accesibility Project (ICHEFAP).

----- (2005) "Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans"; Paper prepared for the World Report on Higher Education: The Financing of Universities II International Barcelona Conference on Higher Education, Global University Network for Innovation (GUNI) Barcelona, Spain, May 24-25 and November 28-30, pp. 1-28. Disponible en: http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/Publications/publications_HED_Accessibility_Viability_Student_Loans.pdf

----- (1999) "Privatization in and of Higher Education in the US". Disponible en: <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/privatization.html>

Johnstone, D.B., A. Arora and W. Experton (1998) "The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms"; The World Bank - UNESCO World Conference on Higher Education, Paris, October 5-9, 1998, pp. 1-32. Disponible en: http://bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/ihec/policy/financing_educationN_WB.pdf

Jones, G.A. (2006) "Canada". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach, P. G. (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 627-645

Jones, D.R. (1992) "Privatization". En Clark, B. y G. Neave (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 1445-1453.

Jongbloed, B. (2007) "Creating public-private dynamics in higher education funding: A discussion of three topics". En Enders, J. , B. Jongbloed (eds.) *Public-Private Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes*. Bielefeld: Transcript Verlag, pp. 113-38.

----- (2004) "Regulation and competition in higher education". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, pp. 87-111.

----- (2004a) "Funding Higher Education: options, trade-offs and dilemmas"; Paper for Fulbright Brainstorms 2004 - New Trends in Higher Education, pp. 1-11. Disponible en: <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engpap04fundinghe.pdf>

----- (2003) "Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets", *Higher Education Quarterly*, Volume 57, No.2, pp. 110-135.

----- (2001) "Performance-based Funding in Higher Education: an international survey"; Centre for the Economics of Education and Training, Monash University, Working Paper No. 35, pp. 1-20. Disponible en: <http://www.education.monash.edu.au/centres/ceet/docs/workingpapers/wp35mar01jongbloed.pdf>

Jongbloed, B., J. Enders, C. Salerno (2008) "Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda", *Higher Education*, DOI 10.1007/s10734-008-9128-2, pp.1-22. Disponible en: <http://www.springerlink.com/content/814486114u173v3w/fulltext.pdf>

Kaiser, F., H. Vossensteyn y J. Koelman (2002) "Public Funding of Higher Education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries"; CHEPS, pp. 1-127. Disponible en: <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engreport02publicfunding.pdf>

Kaiser, F.H., P. Van der Meer, J. Beverwijk, A. Klemperer, B. Steunenberg, and A. van Wageningen (1999) "Market type mechanisms in higher education: a comparative analysis of their occurrence and discussions on the issue in five higher education systems"; CHEPS report / Higher Education Monitor Thematic report, pp. 1-113. Disponible en: http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete_list/english/English_reports.doc/

Kalpazidou-Schmidt, E.K. (2006) "Higher education in Scandinavia". En Forest, J.J.F. y P. G. Altbach, P. G. (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 517-537.

Kalpazidou-Schmidt, E., K. Langberg y K. Aagaard (2006) "Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems. Country Study – Denmark"; The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, University of Aarhus, IMHE-OECD, pp. 1-25. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/43/38307998.pdf>

Kay, J. and J. S. Vickers (1988) "Regulatory Reform in Britain", *Economic Policy*, 7, pp. 286-343.

Keating, M.S. y D.A. Shand (1998) *Public Management Reform and Economic and Social Development*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Kerr, C. (2002) "Shock Wave II: An Introduction to the Twenty-First Century". En Brint, S. (Ed.) *The Future of the City of Intellect. The Changing American University*. Stanford, California: Stanford University Press.

Kickert, W. (1995) "Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education", *Governance* 8 (1), pp. 135-157.

Kim, S. and J-H. Lee (2006) "Changing Facets of Korean Higher Education: Market Competition and the Role of the State", *Higher Education*, Volume 52, Number 3, October, pp. 557-587.

----- (2003) "Hierarchy and Market Competition in South Korea's Higher Education Sector"; KDI School Working Paper Series, Workong Paper 03-04, pp. 1-30. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID504842_code353188.pdf?abstractid=504842&mirid=1

King, R. (2006) "Analysing the Higher Education Regulatory State"; Centre for Analysis of Risk and Regulation; The London School of Economics and Political Science, Discussion Paper No. 38, pp. 1-24. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/Disspaper38.pdf>

Kinser, K. y D.J. Levy (2006) "For-Profit Higher Education: U.S.Tendencies, International Echoes". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 107-119.

----- (2005) "The For-Profit Sector: U.S. Patterns and International Echoes in Higher Education"; PROPHE Working Paper #5, pp. 1-22. Disponible en: http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/publication/paper/PROPEWP05_files/PROPEWP05.pdf

Kirby, D. (2006) "Creating Entrepreneurial Universities in the UK: Applying Entrepreneurship Theory to Practice", *The Journal of Technology Transfer*, vol. 31, issue 5, pp. 599-603.

Kirp, D. (2003) *Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line. The Marketing of Higher Education*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Knight, J. (2006) "Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education"; A Report prepared for the Commonwealth of Learning and UNESCO, pp. 1-71. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147363E.pdf>

----- (2003) "Internationalization: Developing An Institutional Self-Portrait. Readings for EOTU Project"; Comparative International and Development Education Centre, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto, Canada, pp. 1-20. Disponible en: <http://www.eotu.uiuc.edu/events/Illinoisnovfinal.pdf>

Kobayashi, T. (1992) "Japan". En Clark, B. y G. Neave (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 377-387.

Koivula, J. y R. Rinne (2004) "The Dilemmas of the Changing University", pp. 1-18. Disponible en: http://www.euerek.info/Public_Documents/Documents/Changing%20university%201511%20.doc.

Krauskopf, M. y R. Pessot (1980) "Preliminary study on publications and scientific productivity in Chile", *Arch. Biol. Med. Exp.* 13, pp. 195-208.

Kwiek, M. (2003) "The State, the Market, and Higher Education. Challenges for the New Century". En Kwiek, M. (ed.) *The University, Globalization, Central Europe*. Frankfurt a/Main and New York: Peter Lang, pp. 71-114. Disponible en:
http://www.policy.hu/kwiek/State_Market.pdf

----- (2002) "The social functions of the university in the context of the changing State/Market relations (the global, European Union, and accession countries' perspectives)"; Issue Paper for the European Commission, Research Directorates General, High Level Expert Group STRATA Project, "Developing Foresight for higher education/research relations in the perspective of the European Research Area (ERA)", pp. 1-31. Disponible en:
<http://www.gdnet.org/fulltext/kwiek.pdf>

----- (2001) "The Internationalization and Globalization in Central and East European Higher Education", *Society for Research in Higher Education International News*, No. 47, pp. 3-5. Disponible en: <http://www.policy.hu/kwiek/SRHE2001.pdf>

----- (2000) "The Nation-State, Globalization and the Modern Institution of the University", *Theoria* No. 96, pp. 74-99. Disponible en:
<http://www.policy.hu/kwiek/Theoria2000.pdf>

Labbens, J. (1968) "Las universidades chilenas: evolución de la matrícula 1957-1967; situación actual", *Revista del Consejo de Rectores*, vol. III, N° 2.

Larraín, G. y S. Zurita (2006) "El nuevo sistema chileno de préstamos estudiantiles"; Documento de Trabajo N° 48, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, pp. 1-32. Disponible en:
http://www.clgroup.cl/estudios/estudiantil_es.pdf

Larrañaga, O. (2002) "Elementos para una reforma del sistema de crédito estudiantil en Chile"; Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Documento de Trabajo N° 189, pp. 1-27. Disponible en:
<http://www.navarro.cl/educacion/Documentos/Credito%20Fiscal%20Larra%F1aga.pdf>

Larsen, K., y S. Vincent-Lancrin (2002) "International trade in educational services: good or bad?", *Higher Education and Management Policy*, 14(3), pp. 1-38. Disponible en:
http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Bologna/Bol_semin/Oth_conf/UNESCO_GF1/ref4_oecd_eng.pdf

Lee, J-H and S. Kim (2003) "Hierarchy and Market Competition in South Korea's Higher Education Sector"; KDI School of Pub Policy & Management Paper No. 03-04, pp. 2-30. Disponible en:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=504842

Le Goff, J. (1986) *Los Intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.

Le Grand, J. (1991) "Quasi-markets and social policy", *The Economic Journal*, 101, pp. 1256-1267.

Leef, G.C. (2005) "On the 'Investment Payoff' from Higher Education. Will More Spending Produce Better Results?"; Pope Center for Higher Education Policy, Inquiry No. 20, pp. 1-6. Disponible en:
http://www.johnlocke.org/acrobat/pope_articles/inquiry20.pdf

Leiva, A. (2002) "El Crédito Estudiantil como Herramienta de Financiamiento Universitario", *Revista Chilena de Administración Pública*, Universidad de Chile, pp. 141-155. Disponible en: <http://www.inap.uchile.cl/gobierno/pdfrevista/6/10.pdf>

Levidow, L. (2001) "Marketizing Higher Education: Neoliberal Strategies and Counter-Strategies". Disponible en: <http://eserver.org/clogic/4-1/levidow.html>

Levin, J. S. (2006) "Faculty work: Tensions between educational and economic values", *The Journal of Higher Education*, 77(1), pp. 62-88.

Levine, A. E. (2000) "The Future of Colleges: 9 Inevitable Changes", *The Chronicle of Higher Education*, October 27. Disponible en: <http://www2.gsu.edu/~wwwctl/programs/future.htm>

Levy, D. C. (2006) "An Introductory Global Overview: The Private Fit to Salient Higher Education Tendencies"; ROPHE Working Paper #7, pp. 1-19. Disponible en: http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/publication/paper/PROPEWP07_files/PROPEWP07.pdf.

----- (2006a) "The Unanticipated Explosion: Private Higher Education's Global Surge", *Comparative Education Review*, vol. 50, no. 4, pp. 737-744. Disponible en: <http://www.journals.uchicago.edu/CER/journal/issues/v50n2/500202/500202.web.pdf>

----- (2004) "Prólogo". En Beransconi, A. y F. Rojas, *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

----- (1986) *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Lindblom, C.E. (2001) *The Market System*. New Haven and London: Yale University Press.

----- (1977) *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.

Liu, N. C. y Y. Cheng (2005) "The Academic Ranking of World Universities", *Higher Education in Europe*, Vol. 30, No. 2, pp. 127-136. Disponible en: <http://www.anrt.asso.fr/fr/pdf/Academic%20ranking%20of%20world%20universities.pdf>

Lombardi, J. (2005) "Managing Universities: An Eclectic Bibliography on Universities". Disponible en: <http://courses.umass.edu/lombardi/edu05/edu05bib.html>

López Segrera, F. y A. Maldonado (Coords.) (2002) *Educación Superior Latinoamericana y Organismos Internacionales. Un Análisis Crítico*. Cali, Colombia: Universidad de San Buenaventura.

Lyall, C. y Sell, K. R. (2006) *The True Genius of America at Risk. Are We Losing our Public Universities to De Facto Privatization?* American Council on Education – Praeger Series on Higher Education.

Lynch, K. (2004) "Neo-Liberalism, Marketisation and Higher Education: Equality Considerations", *European Educational Research Journal*, Volume 5, Number 1, pp. 1-17. Disponible en: http://www.worldwords.co.uk/pdf/viewpdf.asp?j=eerj&vol=5&issue=1&year=2006&article=1_Lynch_EERJ_5_1_web&id=190.161.114.218

Maassen, P. (2003) "Shifts in Governance Arrangements: An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education". En Amaral, A., V.L. Meek, y I. M. Larsen (Eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht, The Netherlands. Kluwer Academic Publishers, 2003, p. 31-53.

Maharasoja, M & D. Hay (2001) "Higher Education and Graduate Employment in South Africa", *Quality in Higher Education*, Vol. 7, No. 2, pp. 139-147. Disponible en:
<http://www.qualityresearchinternational.com/ese/relatedpubs/Higher%20ed%20and%20grad%20emp%20in%20SA.pdf>

Manning, S. (2004) "The Growing Crisis in Public Higher Education"; Chancellor of the University of Illinois at Chicago address at the Illinois AAUP's 2004 Annual Meeting in Chicago, pp. 1-5. Disponible en:
http://www.ilaaup.org/news/IllinoisAcademe/2004_fall/The%20Growing%20Crisis%20in%20Public%20Higher%20Education.pdf

March, J. and J.P. Olsen (1987) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

Marginson, S. (2007a) "Are neo-liberal reforms friendly to academic freedom and creativity?"; Centre for the Study of Higher Education, The University of Melbourne, Seminar 'Ideas and Issues in Higher Education', 28 May, pp. 1-15. Disponible en:
<http://www.cshe.unimelb.edu.au/downloads/Sem28May07paper.pdf>

----- (2007b) "Going Global: Trends in higher education and research in the APEC region"; APEC HRDWG Symposium on Education Policy Challenges, Brisbane, 17 April 2007, pp. 1-29. Disponible en:
http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff_pages/Marginson/APEC_HRDWG_Symposium_170407.pdf

----- (2006) "Putting 'Public' Back Into The Public University", *Thesis Eleven*, Number 84, pp. 44-59. Disponible en:
<http://www.education.monash.edu.au/centres/mcrie/docs/thesis-eleven-public-uni-2006.pdf>

Marginson, S. (2006a) "Dynamics of national and global competition in higher education", *Higher Education* 52, pp. 1-39. Disponible en:
<http://www.education.monash.edu.au/centres/mcrie/docs/hed-2006-national-and-global-competition.pdf>

----- (2006b) "Australia". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp. 587-611.

----- (2005) "The big issues in higher education"; AVCC Senior Leadership Program, Mt Eliza (Presentation), pp. 1-18. Disponible en:
<http://www.education.monash.edu.au/centres/mcrie/docs/otherrecentpapers/avcc-150205.ppt>

----- (2005a) "The public/private divide in higher education in the global era". Paper distributed to the Higher Education Colloquium, conference of Association for Studies in Higher Education (ASHE), Philadelphia, USA, November 18, pp. 1-23. Disponible en:
<http://www.education.monash.edu.au/centres/mcrie/docs/otherrecentpapers/ashe-2005-colloquium-p-and-p-full-paper.doc>

----- (2004) "National and Global Competition in Higher Education", *The Australian Educational Researcher*, Volume 31, Number 2, pp. 1-28. Disponible en:
<http://www.aare.edu.au/aer/online/40020b.pdf>

----- (2004a) "Australian Higher Education: National and Global Markets". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill y A. Amaral (Eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, pp. 207-240.

----- (2004b) "Competition and Markets in Higher Education: a 'glonacal' analysis", *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2, pp. 175-244. Disponible en:
<http://www.worlds.co.uk/rss/abstract.asp?j=pfie&aid=1951>

----- (2004c) "Global and National Markets in Higher Education"; Monash Centre for Research in International Education, Monash University, Australia; Lecture, Keio University, Tokyo, 10 June, pp. 1-18. Disponible en:
<http://luk.staff.ugm.ac.id/phk/helts/HELTS2003-2010E.pdf>

----- (2003) "Markets in higher education: National and global competition"; NZARE/AARE Joint Conference, Auckland, New Zealand, December, p. 1-51. Disponible en:
<http://www.nzare.org.nz/pdfs/MAR03831.pdf>

----- (1999) "The Enterprise University comes to Australia". En AARE (Ed.) *Global Issues and Local Effects: The Challenge for Educational Reform*; AARE. Disponible en:
<http://www.aare.edu.au/99pap/mar99470.htm>

----- (1997) "Steering from a distance: Power relations in Australian higher education", *Higher Education*, Volume 34, Number 1, 63-80.

----- (1993) *Education and Public Policy in Australia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Marginson, S. y M. Van Der Wende (2006) "Globalisation and higher education"; Background Paper prepared for OECD/CERI, pp. 1-74. Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/20/4/37552729.pdf>

Marginson, S., N. Channon, T. Luukkonen, J. Oberg, T. Weko (2006) *OECD Thematic Review of Tertiary Education: The Netherlands*; OECD, 1-89. Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/31/38469224.pdf>

Marginson, S. y G. Rhoades (2002) "Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic", *Higher Education* 43, pp. 281-309. Disponible en:
<http://www.education.monash.edu.au/centres/mcrie/docs/recentjournalarticles/hed-2002-marginson-rhoades.pdf>

Martínez, M. y D. Richardson (2002) "A view of the market through studies of policy and governance (Working Draft)", pp. 1-25. Disponible en:
<http://www.usc.edu/dept/chepa/gov/rf2002/martinez.pdf>

Martin, J.M. (2004) "Financiamiento de la educación superior en Paraguay", pp. 1-100. Disponible en:
<http://proyecto.unlam.edu.ar/espec/htdocs1%5Cprogramas%5CFinanciamiento%5CFinanciamientoParaguay.pdf>

Martins, H. (2004) "The marketisation of universities and some cultural contradictions of academic capitalism", pp. 1-38. Disponible en:
http://metacritica.ulusofona.pt/Arquivo/metacritica4/pdf4/herminio_martins.pdf

Massy, W. F. (2004) "Markets in higher education: do they promote internal efficiency?". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, 2004, pp. 13-35.

Matear, A. (2007) "Equity in education in Chile: The tensions between policy and practice, *International Journal of Educational Development*, Volume 27, Issue 1, pp. 101-113.

----- (2006) "Barriers to Equitable Access: Higher Education Policy and Practice in Chile Since 1990", *Higher Education Policy* 19, pp. 31-49.

Mautner, G. (2003) "The Entrepreneurial University: A Discursive Profile of a Higher Education Buzzword", *Critical Discourse Studies*, 2 (2), pp. 95-120.

Mazzarotto, N. (2007) "Competition and market incentives in higher education"; Paper prepared for the OECD, pp. 1-26. Disponible en
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1059881

McCarthy, T. (1978) *The Critical Theory of Jürgen Habermas*. London: Hutchinson and Co.

McEwan, P.J. and M. Carnoy (2000) "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, No. 3, pp. 213-239.

McLaughlin, M. (2003) "Tertiary Education Policy in New Zealand"; Fulbright, New Zealand, pp. 1-56. Disponible en:
<http://www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/mcLaughlin.pdf>

MECESUP (2002) "Gestión de Proyectos de Pregrado del Fondo Competitivo en las Universidades", pp. 1-23. Disponible en:
<http://www.mecesup.cl/mecesup1/difusion/seminario/uno.pdf>

Meek, V.L. (2003) "Introduction". En Amaral, A., V. L. Meek y I. M. Larsen (Eds.) *The Higher Education Managerial Revolution*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 1-29.

----- (2003a) "Market Coordination, Research Management and the Future of Higher Education in the Post-Industrial Era"; UNESCO Forum Occasional Paper Series Paper No. 5, pp. 1-30. Disponible en:
http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/a7ae1510561a789d20c16a06b177b566Lynn+Meek+.pdf

Meek, V.L. and L. Goedegebuure (2007) "The Devil's in the Detail: Gui Neave and Comparative Higher Education". En Enders, J. and F. van Vught (eds.) *Towards a Cartography of Higher Education Policy Change*. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies, 2007, pp. 281-286.

Meller, P. (1984) "Los Chicago boys y el modelo económico chileno: 1973-1983; Apuntes CIEPLAN Nº 43.

Meller, A. y P. Meller (2007) *Los Dilemas de la Educación Superior. El Caso de la Universidad de Chile*. Santiago de Chile: Aguilar Chilena de Ediciones S.A.

Meller, P. y D. Rappoport (2006) “¿Son siempre las universidades la mejor opción para un título profesional? La evidencia chilena”; Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, N° 389, pp. 1-36. Disponible en:

<http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc389.pdf>

Mena, P. y K. Rojas (2005) “Evolución de la oferta y matrícula de carreras impartidas por universidades e institutos profesionales en Chile entre 1999 y 2004, *Revista Calidad en la Educación*, N° 25, Segundo Semestre, p. 223-318.

Meyer, H. (2002) “Universal, entrepreneurial and soulless? The new university as a contested Institution”, *Comparative Education Review* 46(3), pp. 339-347.

Middlehurst, R. y Woodfield, S. (2004) “The Role of Transnational, Private, and For-Profit Provision in Meeting Global Demand for Tertiary Education: Mapping, Regulation and Impact”; Report commissioned by the Commonwealth of Learning and UNESCO, pp. 1-61. Disponible en:

http://portal.unesco.org/education/fr/files/31948/10880658943INF6ETransnational_Summary_Report.pdf/INF6ETransnational%2BSummary%2BReport.pdf

Mideplan (2006) “Resultados Educación – Casen 2006”; Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, pp. 1-24. Disponible en:

http://www.mideplan.cl/final/bajar.php?path=casen2006regional&id=Casen_Educacion.pdf

Mill, J.S. (1994) *Inaugural Address Delivered to the University of St. Andrews*. London and Tokyo: Routledge/Thoemmes Press.

----- (1869) “Endowments”. Artículo incluido en J.S. Mills, *Collected Works*, Vol. V: Essays on Economics and Society Part II, pp. 615-629. Disponible en:

http://olldownload.libertyfund.org/Texts/MillJS0172/Works/Vol05/PDFs/0223.05_Pt09_Endowments.pdf

Miller, R. (2003) “The future of the tertiary education sector: Scenarios for a learning society”; Prepared for the OECD/Japanese Seminar on the Future of Universities, Tokyo, December 11-12, pp. 1-31. Disponible en:

http://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/forum/04022701/004/001.pdf

Ministry for Tertiary Education, New Zealand (2006) “Tertiary Education Strategy 2007–12. Incorporating Statement of Tertiary Education Priorities 2008–10”, pp. 1-44. Disponible en:

http://www.minedu.govt.nz/web/downloadable/dl11727_v1/tes-2007-12-incorp-step-2008-10.pdf

Mitsopoulos, M.S. y T. Pelagidis (2006) “State Monopoly in Higher Education as a Rent Seeking Industry”; University of Piraeus, Attica, pp. 1-14. Disponible en:

http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID890541_code491805.pdf?abstractid=890541&mirid=1

Mizala, A. y P. Romaguera (2004) “Remuneraciones y Tasas de Retorno de los Profesionales Chilenos”. En Brunner, J.J. y P. Meller (Compiladores) *Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos en Chile*. Santiago de Chile: Ril Editores, 2004, pp. 171-203.

Modell, S. (2003) “Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector”, *Management Accounting Research* 14, pp. 333-359. Disponible en:

<http://www.afaanz.org/web2005/sven1.pdf>

Mollis, M. (2006) "Latin American Identities in Transition: A Diagnosis of Argentine and Brazilian Universities". En R. Rhoads y C. A. Torres (Eds.) *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, California: Stanford University Press, pp. 203-220.

Monks, J., R.G. Ehrenberg (1999) "The impact of US News and World Report college rankings on admission outcomes and pricing decisions at selective private institutions"; NBER Working Paper No. W7227, pp. 1-15. Disponible en:
<http://papers.nber.org/papers/W7227>

Moodie, G. (2005) "University rankings"; Griffith University, pp. 1-9. Disponible en:
<http://www.griffith.edu.au/vc/ate/moodie/pdf/05atem3.pdf>

----- (2005a) "What's wrong with university rankings"; Australasian Association for Institutional Research 2005 forum, Melbourne, November 24, pp. 1-10. Disponible en:
<http://www.griffith.edu.au/vc/ate/moodie/pdf/05atem4.pdf>

Moraw, P. (1992) "Careers of graduates". En Ridder-Simoens, H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press.

Moreno, M.A. (2006) "Emergencia del Paradigma de Gobernabilidad en América Latina. Aprendizajes de la Transición y Consolidación Democrática para la Gobernabilidad en Chile"; Tesis de Doctorado, Faculteit der Wiskunde en Natuurwetenschappen, Universidad de Leiden, Países Bajos, pp. 1-281. Disponible en:
<https://www.openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/4568>

Moscatti, R. (2006) "Italy". En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 811-827.

Musselin, C. (1999) "The Role of Ideas in the Emergence of Convergent Higher Education Policies in Europe: The Case of France"; Center for European Studies, Working Paper Series #73, pp. 1-32. Disponible en:
<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Musselin.pdf>

Navia, P. (1999) "La transición democrática chilena, un juego entre actores racionales; Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Santiago, Centro de Convenciones Diego Portales, 17 y 18 de noviembre de 1999, p. 1-59. Disponible en:
<http://home.nyu.edu/~pdn200/papers/transiciondemocratica.PDF>

Neave, G. (2005) "The Social Dimension and Social Cohesion. Or, On Reconciling Adam Smith with Thomas Hobbes"; Presentation to the Seminar 'The Social Dimension of the European Higher Education Area and world wide competition', The Sorbonne, Paris, January 26 – 28th, pp. 1-14. Disponible en:
http://www.bologna-bergen2005.no/EN/Bol_sem/Seminars/050127-28Sorbonne/050127-28-WG3-Neave.pdf

----- (2004) "Mr Prometheus – unbound, shackled or released on parole? Being certain Adumbrations on the Marvellously Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe"; Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education, pp. 1-12. Disponible en:
http://www.ccla.pt/brainstorms/release1.0/pdf/09_GuyNeave.pdf

----- (1998) "The Evaluative State Reconsidered", *European Journal of Education*, vol. 33, no.3, pp. 265-284.

----- (1989) "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1968-1988", *European Journal of Education*, 23, 1/2, pp. 7-23.

Neave, G. y F. A. van Vught (Eds.) (1994) *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds of Change*. Oxford: IAU Press – Pergamon.

----- (Eds.) (1994a) *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Editorial Gedisa.

----- (Eds.) (1991) *Prometheus Bound: the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.

Nelson, R.R. (2003) "The Market Economy, and the Scientific Commons", *Research Policy*, Volume 33, Issue 3, April 2004, pp. 455-471.

Neubauer, D. (2007) "Public Goods and Private Commodities—The Case of Higher Education". (Chapter to be published in the *Journal of Asian Public Policy* in 2008), pp. 1-20. Disponible en: http://www2.eastwestcenter.org/education/ife2020/inst2007/IFE07readings_neubauer2.pdf

Newman, F. (2000) "Saving Higher Education's Soul"; The Futures Project, September, pp. 1-19. Disponible en: <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/susu3soul.pdf>

Newman, F., L. Couturier y J. Scurry (2004) *The Future of Higher Education. Rethoric, Reality, and the Risks of the Markets*. San Francisco: Jossey-Bass.

Newman, F. and L. Couturier (2001) "The New Competitive Arena: Market Forces Invade the Academy"; The Futures Project, pp. 1-43. Disponible en: http://www.nerche.org/futuresproject/publications/new_competitive_arena.pdf

Nicoladis, K. and S. K. Schmidt, "Mutual recognition 'on trial': the long road to services liberalization", *Journal of European Public Policy*, Volume 14, Issue 5, pp. 717-734.

Nokkala, T. (2005) "Knowledge society/knowledge economy discourse in internationalisation of higher education - A Case study in governmentality"; Second Eurodocs Conference, Bergen, Norway 20th to 21th May, pp. 1-26. Disponible en: <http://euredocs.sciences-po.fr/en/conference/2005/Nokkala.pdf>

North, D. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

----- (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nowotny, H., P. Scott y M. Gibbons (2001) *Re-Thinking Science, Knowledge and the Public in an Era of Uncertainty*. Cambridge, Oxford and Malden: Polity Press.

Núñez, M.A. (2007) "Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena", *Estudios Constitucionales*, Año 5, N° 2, pp. 223-249. Disponible en: http://www.cecocoh.cl/htm/revista/docs/estudiosconst/5n_2_5_2007/12_Las_universidades.pdf

Núñez, J. y C. Risco (2005) "Movilidad intergeneracional del ingreso en Chile"; Expansiva, *En Foco*, N° 58, p. 1-16. Disponible en: <http://www.fundacionpobreza.cl/Biblioteca/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Movilidad%20social&Archivo=movilidad%20intergeneracional.pdf>

Núñez, J., R. Gutiérrez (2004) "Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: The case of Chile"; Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Documento de Trabajo N° 208, pp. 1-23. Disponible en: <http://repec.org/esLATM04/up.11239.1082127345.pdf>

OECD (2008) *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (2 volúmenes).

----- (2007a) "On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education"; Education Working Paper EDU/WKP(2007)2, pp. 1-55. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/24/38309943.pdf>

----- (2007b) "Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems - International Report"; Education Working Paper EDU/WKP(2007)1, pp. 1-118. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/23/38279332.pdf>

----- (2007c) *Education at a Glance – 2007*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

----- (2006a) *Reviews of National Policies for Education - Higher Education in Ireland*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development

----- (2004) *Review of National Policies for Education: Chile*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

----- (2004a) *On the Edge. Securing a Sustainable Future for Higher Education*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/63/33642717.pdf>

----- (2003) *Enhancing the cost effectiveness of public spending*, Chapter VI, pp. 161-175. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/23466327.pdf>

----- (2003a) *Governance of Public Research*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

----- (2001) *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD – CERi (2006) "Four Futures Scenarios for Higher Education"; OECD Meeting of Education Ministers, Athens, June, 27-28, pp. 1-10. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/5/36960598.pdf>

Orr, D. (2005) "Can Performance-Based Funding and Quality Assurance Solve the State vs Market Conundrum?", *Higher Education Policy*, 18, pp. 31-50. Disponible en: <http://www.palgrave-journals.com/cgi-taf/DynaPage.taf?file=/hep/journal/v18/n1/full/8300071a.html&filetype=pdf>

Park, N. (2005) "Korea". En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp. 867-879.

Pascarella, E.T., T. Cruceb, P. D. Umbacha, G. C. Wolniaka, G. D. Kuh et al. (2004) "Institutional selectivity and good practices in undergraduate education: how strong is the link?"; Research supported by The Center of Inquiry in the Liberal Arts at Wabash College, The Pew Charitable Trusts, and Grant #R117G10037 from the U.S. Department of Education. pp. 1-54. Disponible en: <http://www.wabash.edu/cila/docs/INSTITUTIONAL%20SELECTIVITY%20AND%20GOOD%20PRACTICES%20IN%20UNDERGRADU.pdf>

Pechar, H., T. Pfeffer, J. Pratt (2001) "Promoting innovation and entrepreneurialism in the Fachhochschulen in Austria", *Higher Education Management*, Vol. 13, No. 1, pp. 47-60. Disponible en: http://www.iff.ac.at/hofo/pdf/iff_pfeffer_2001.pdf

Pedersen, O. (2003) *The First Universities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Perry, D., y F. Gaffikin (2005) "Discourses and Visions in the US Campus"; CU2 Working Paper, pp. 1-15. Disponible en: <http://www.qub.ac.uk/ep/research/cu2/data/wp-perry-gaffikin-01.pdf>

Peters, M. (2005) "Higher Education, Development, and the Learning Economy", pp. 1-15. Disponible en: <http://www.philosophy-of-education.org/pdfs/Saturday/Peters.pdf>

PIIE (198) *Las Transformaciones Educativas Bajo el Régimen Militar*. Santiago de Chile : PIIE (2 volúmenes).

Podolny, J. M. (2005) *Status Signals. A Sociological Study of Market Competition*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pons Blasco, I. (2005) "Contraste de la hipótesis de señalización. Una panorámica"; Departamento de Análisis Económico, Universitat de València, DT 00-05, pp. 1-28. Disponible en: <http://centros.uv.es/web/departamentos/D10/data/investigacion/PDF144.pdf>

Portantiero, J.C. (1978) *Estudiantes y Política en América Latina: El Proceso de la Reforma Universitaria, 1918-1938*. México, D.F.: Siglo XXI.

Price, D. J. de Solla (1963) *Little science, big science*. New York: Columbia University Press.

Prince, S. J. y J. Stewart (2002) "Corporate universities - an analytical framework", *The Journal of Management Development*, Volume 21, Number 10, pp.794-811.

Psacharopoulos, G. (1992) "Rate-of-Return Studies". En Clark, B. y G. Neave (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, 1992, pp. 999-1003.

Pusser, B. (2006) "Higher education, markets, and the privatization of the public good". En Breneman, D. W., B. Pusser, S. Turner, *Earnings from Learning. The Rise of For-Profit Universities*. New York: State University of New York Press, Albany, pp. 23-49.

Pusser, B. y S.E. Turner (2002) "The challenge of convergence: Nonprofit and for-profit governance in higher education"; Cornell Higher Education Research Institute, Ithaca, New York (draft), pp. 1-36. Disponible en:
http://www.ilr.cornell.edu/cheri/conf/chericonf2002/chericonf2002_09.pdf

Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

QAA (2007) "Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education". Disponible en:
<http://www.qaa.ac.uk/academicinfrastructure/codeOfPractice/default.asp>

Raines, J. P. y C.G. Leathers (2003) *The Economic Institutions of Higher Education*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Rama, C. (2005) "La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina", pp. 1-38. Disponible en:
<http://www.udlap.mx/rsu/pdf/3/LaTerceraReformadelaEducacionSuperiorenAmericaLatina.pdf>

Rama, G. (1980) "Universidad y concentración de poder"; Documento presentado al Seminario "Universidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe", Caracas, Venezuela

Rappoport, D., J.M. Benavente y P. Meller (2004) "Rankings de universidades chilenas según los ingresos de sus titulados"; Banco Central de Chile, Documento de Trabajo, N° 306, pp. 1-42. Disponible en:
<http://www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/dtbc/pdf/dtbc306.pdf>

Ree, G. van der (2007) *Contesting Modernities. Projects of Modernisation in Chile, 1994-2006*. Amsterdam: Dutch University Press.

Reich, R. (s/f) "Academic Innovation Fund", pp. 1-8. Disponible en:
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Managemnt_paper.pdf

----- (s/fa) "Academic Innovation Fund. Project Evaluation Management", pp. 1-6. Disponible en:
<http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/ProposalReview.pdf>

Right, M. (2004) "Research into higher education: an a-theoretical community of practice?", *Higher Education Research & Development*, Vol. 23, No.4, pp.395-411.

Rhoades, G. (2003) "Democracy and Capitalism, Academic Style: Governance in Contemporary Higher Education", pp. 1-48. Disponible en:
<http://www.usc.edu/dept/chepa/gov/roundtable2003/rhoades.pdf>

Rhoades, G. y A. Maldonado-Maldonado, I. Ordorika, M. Velázquez (2004) "Imagining Alternatives to Global, Corporate, New Economy Academic Capitalism", *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2, pp. 316-329. Disponible en:
http://www.worldwords.co.uk/pdf/viewpdf.asp?j=pfie&vol=2&issue=2&year=2004&article=7_Rhoades_PFIE_2_2_web&id=201.241.127.129

Rhoades, G. y S. Slaughter (2004) "Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices"; *American Academic*, June, pp. 37-60. Disponible en:
http://www.aft.org/pubs-reports/american_academic/issues/june04/Rhoades.qxp.pdf

Rhoads, R. y C. A. Torres (Eds.) (2006) *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, California: Stanford University Press.

Ridder-Simoens, H. de (2003) "Management and resources". En Ridder-Simoens, H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in Early Modern Europe (1500-1800)*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press, 2003, pp. 155-209.

Ritzen, J.M.M. (2006) "Scenarios for Higher Education, 2020 or When Will China Invade Iran?; OECD Meeting of Education Ministers, Athens, June 27th, pp. 1-13. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/33/37051349.pdf>

Robinson, A. y S. Tormey (s/f) "New Labour's neoliberal Gleichschaltung: the case of higher education"; Paper written with the idea of inducing thought, reflection, and discussion on the Government's recent "White Paper in Higher Education", pp. 1-43. Disponible en: <http://homepage.ntlworld.com/simon.tormey/articles/New%20Labour%20HE%20White%20Paper.pdf>

Rodríguez, R. (s/f) "La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores"; Biblioteca Virtual CLACSO, pp. 1-21 Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/mollis/gomez.pdf>

Rosa, M. J. y A. Amaral (2005) "A Self-Assessment of Higher Education Institutions from the Perspective of the EFQM Excellence Model", CIPES, pp. 1-29. Disponible en: <http://www.fup.pt/admin/cipes/docs/eventos/Rosa&Amaral.pdf>

Rothaermel, F. T., S.D. Agung y L. Jiang (2006) "University Entrepreneurship: A Taxonomy of the Literature", ICC-SP#5.R1, Special Issue of Industrial and Corporate Change, *The Rise of Entrepreneurial Activity at Universities: Organizational and Societal Implications*, edited by Donald S. Siegel, Mike Wright, and Andy Lockett, pp. 1-72. Disponible en: <http://mgt.gatech.edu/directory/rothaermel/files/07ICC.pdf>

Rothschild, M. y L. White (2003) "The University in the Marketplace: Some Insights and Puzzles" (publicado originalmente en 1990). En Belfield, C.R. y H. M. Levin (Eds.) *The Economics of Higher Education. The International Library of Critical Writings in Economics*. Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, 2003, pp. 661-687.

Rüegg, W. (1992) "Themes". En Ridder-Simoens, H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press, 1992, pp. 3-34

Russel, K. (2003) "The Nations of the University of Paris: The Rise and Fall of a Medieval Corporation", *The Bunyan*, Vol. 3, Issue 1, Spring. Disponible en: <http://depts.clackamas.cc.or.us/banyan/3.1/index.asp>

Ryan, P. (2002) "The British Training Market", University of Cambridge, UK, pp. 1-39. Disponible en: <http://cep.lse.ac.uk/seminarpapers/07-03-03-RYA.pdf>

Saavedra, I., O. Cori y C. Anguita (1976) "La investigación básica". En Cori, O. (Ed.) *Las Ciencias Naturales en Chile: Visión Crítica y Perspectivas*. Santiago de Chile: CPU, pp. 52-128.

Salerno, C. (2006) "Financing higher education: The economics of options, trade-offs and dilemmas"; Council of Europe Conference on Public Responsibility for Higher Education and Research, pp. 1-13. Disponible en: <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/sls2006/background/slssalerno.pdf>

Salmi, J. (2007) "The Challenge of Establishing World-Class Universities"; UNESCO Portal, pp. 1- 41. Disponible en:
<http://portal.unesco.org/education/en/files/55825/12017990845Salmi.pdf/Salmi.pdf>

----- (2000) "Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience", pp. 1-26. Disponible en:
http://www1.worldbank.org/education/lifelong_learning/publications/student_loans.pdf

Salmi, J. y A.M. Hauptman (2006) "Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms"; The World Bank, Education Working Paper Series, No. 4, pp. 1-98. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations_TertiaryEd_Financing.pdf

Salminen, A. (2003) "New Public Management and Finnish Public Sector Organisations: The Case of Universities". En Amaral, A., Meek, V. L. y I. M. Larsen (Eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, pp. 55-69.

Sarfatti-Larson, M. (1977) *The Rise of Professionalism*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Sapelli, C. (2007) "A Cohort Analysis of the Income Distribution in Chile"; Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo N° 290, pp. 1-60. Disponible en:
http://www.economia.puc.cl/index/download.asp?id_publicacion=833

----- (2005) "Desempleo y capital humano"; Expansiva - *En Foco* N° 51, pp.1-17. Disponible en:
http://www.oei.es/etp/desempleo_capital_humano_sapelli.pdf

Scherer, F.M. y D. Ross (1990) *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton Mifflin.

Schiefelbein, E. (1978) *Un Intento de Análisis Global de la Universidad Chilena*. Santiago de Chile: PLANDES, Boletín Informativo 28-29.

Schugurensky, D. (2006) "The Political Economy of Higher Education in the Time of Global Markets". En Rhoads, R. y C. A. Torres (Eds.) *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, California: Stanford University Press, 2006, pp. 301-320.

Schultz, T. (1961), "Investment in human capital", *American Economic Review*, 51, pp. 1-17.

Schwinges, R. C. (1992) "Student education, student life". En Ridder-Simoens, H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press, 1992, pp. 195-243.

Scott, P. (2006) "Higher education in Central and Eastern Europe". En Forest, J.J.F. y Altbach, P. G. (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp. 423-441.

Serrano, S. (1994) *Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Shattock, M. (2006) "United Kingdom". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp. 1019-1033.

----- (2003) *Managing Successful Universities*. Maidenhead, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Simsek, H. (2006) "Turkey". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp.1003-1018.

Silva, P. (2006) "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente", *Revista de Ciencia Política* (Santiago), vol. 26, Nº 2, pp. 175 - 190. Disponible en:
http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200010&script=sci_arttext

----- (1991) "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, Vol 23, pp. 385 - 410.

Siraisi, N (1992) "The faculty of medicine". En Ridder-Simoens H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press, 1992, pp. 360-387.

Skilbeck, M. (2001) *The University Challenged: A Review of International Trends and Issues with Particular Relevance to Ireland*. Dublin: Higher Education Authority, pp. 1-15. Versión parcial disponible en:
http://iua.webhost.heanet.ie/publications/documents/publications/2001/Report_11.pdf

Slaughter, S. (2006) "Academic Freedom and the Neoliberal State" (Draft); Paper prepared for book on academic freedom, edited by Philo Hutchenson, Johns Hopkins University Press, pp. 1-37. Disponible en:
http://www.uga.edu/ihe/pdfs/slaughter/2006acad_freed.pdf

Slaughter, S. y G. Rhoades (2004) *Academic Capitalism and The New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Slaughter, S. y L.L. Leslie (2001) "Expanding and elaborating the concept of academic capitalism", *Organization*, Vol. 8 No.2, pp. 154-161.

Slaughter, S. y L.L. Leslie (1999) *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Smith, A. (1976) *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* (1776). Chicago: The University of Chicago Press.

Sowell, T. (1980) *Knowledge and Decisions*. New York: Basic Books.

Spence, A.M. (1973) "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3, pp. 355-374.

Sporn, B. (2006) "Governance and administration: organizacional and structural trenes". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp. 141-157.

----- (2003) "Lessons from Europe: Convergence or Divergence in International Higher Education Policy", pp. 31-44. Disponible en:
<http://www.educause.edu/ir/library/pdf/FFFP0305.pdf>

----- (1999) *Adaptive University Structures*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, *Higher Education Policy Series* 54.

Stadtman, B. (1992) "United States". En Clark, B. y G. Neave (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, 1992, pp. 777-788.

Stiglitz, J. E. (2001) "Information and the change in the paradigm in economics"; Nobel Prize Lecture, December 8. Columbia Business School, Columbia University, pp. 1-69. Disponible en: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf

----- (1991) "The invisible hand and modern welfare economics"; NBER Working Paper No. 3641, pp. 1-50. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w3641>

----- (1975) "The Theory of 'Screening', Education, and the Distribution of Income", *The American Economic Review*, Vol. 65, No. 3, pp. 283-300.

Strehl, F., S. Reisinger y M. Kalatschan (2006) "Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. International Report"; OECD, November, pp. 1-109. Disponible en: <http://www.ond.vlaanderen.be/HOGERONDERWIJS/beleid/oeso-rapport-financiering.pdf>

Tadjudin, M.K., "Indonesia" (2006) En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp. 770-780.

Task Force on Higher Education and Society (2000) *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington, D.C.: The World Bank.

Teichler, U. (1996) "Comparative higher education: potentials and limits", *Higher Education*, Vol. 32, N. 4, pp. 431-465.

Teixeira, P. (2006) "Markets in higher education: Can we still learn from economics' founding fathers?"; CSHE Research & Occasional Paper Series, pp. 1-21. Disponible en: <http://cshe.berkeley.edu/publications/docs/ROP.Teixeira.4.06.pdf>

Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill y A. Amaral (Eds.) (2004) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing.

Tierney, W.G. (2004) "Systemic Responsiveness in Tertiary Education: an Agenda for Reform", *Higher Education Management and Policy*, Vol. 16, No.2, pp. 73-93. Disponible en: <http://www.uni-mb.si/dokument.aspx?id=9125>

The Economist (2005) "A survey of higher education", September 10.

Thelen, J. (2004) *A History of American Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

The National Center for Public Policy and Higher Education (2003) "Purposes, Policies, Performance in Higher Education and the Fulfillment of a State's Public Agenda"; The National Center for Public Policy and Higher Education, pp. 1-40. Disponible en: <http://www.highereducation.org/reports/aiheps/AIHEPS.pdf>

The World Bank (2008) *World Development Indicators – 2008*. Washington, D.C.: The World Bank.

----- (2005) “Chile - Higher Education Improvement Project - Implementation Completion and Results Report”, pp. 1-39. Disponible en:

http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000160016_20051228133358

----- (2002) *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20283509~menuPK:617592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>

----- (1988) *Education in Sub-saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*. Washington, D.C.: The World Bank.

----- (1986) *Financing Education in Developing Countries: An exploration of policy options*. Washington, D.C.: The World Bank.

Thorn, K., Holm-Nielsen, L., y J. S. Jeppesen (2004) “Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education: Identifying Finance Reform Options for Chile”, pp. 1-27. Disponible en:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=625314

Tierney, W.G. (Ed.) (2004) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Tilak, J.B.G. (2004) “Are We Marching Towards Laissez-faireism in Higher Education Development?”; IAU Sao Paulo Conference, July 25-29, 2004, 12th General Conference: The Wealth of Diversity, pp.1-11. Disponible en:

<http://www.unesco.org/iau/conferences/SaoPaulo/confsaopaulo7.rtf>

----- (2000) “Are We Marching towards Laissez-faireism in Higher Education Development?”, *Journal of International Cooperation in Education*, Vol.8, No.1, pp.153-165. Disponible en:

<http://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/tilak8-1.pdf>

Torche, F. y G. Wormald (2004) “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”; Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, pp. 1-85. Disponible en:

<http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/20354/P20354.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>

Trow, M. (2000) “From mass higher education to universal access: The American Advantage”; Goldman School of Public Policy – UC Berkeley, Research and Occasional Paper Series: CSHE.1.00, Spring, pp. 1-16. Disponible en:

<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1051&context=cshe>

----- (1996) “Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective”; Center for Studies in Higher Education. Paper CSHE1-96, pp. 1-15. Disponible en:

<http://repositories.cdlib.org/cshe/CSHE1-96/>

----- (1974) "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education". En OECD, *Policies for Higher Education* (from the General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education). Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1974.

Tsuruta, Y. (2003) "On-going Changes to Higher Education in Japan and Some Key Issues". Seminar Inside the Higher Education Institution in Japan: Responding to Change and Reforms, pp. 1-18. Disponible en:
http://www.dajf.org.uk/_pdf/sem72.pdf

Turner, R.H. (1961) "Modes of Social Ascent through Education: Sponsored and Contest Mobility". En A.H. Halsey, J. Floud, y C. A. Anderson (Eds) *Education, Economy, and Society*. New York, London: The Free Press and Collier-Macmillan Limited, 1961, pp. 121-139.

UNESCO (2006) *Education Counts. Benchmarking Progress in 19 WEI Countries. World Education Indicators*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

----- (1997) Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 1997), pp. 1-41. Disponible en:
http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_E.pdf

UNESCO – Educación (2004) "Educación Superior en una sociedad mundializada. Documento de orientación", pp. 1-31. Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001362/136247s.pdf>

UNESCO – OECD (2005) "Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education", pp. 1-24. Disponible en:
http://www.unesco.org/education/guidelines_E.indd.pdf

Uribe, D. y J. Salamanca (2007) *Country Background Report – Chile*. OECD Thematic Review of Tertiary Education (versión no publicada).

Usher, A., y M. Savino (2006) *A World of Difference: A Global Survey of University League Tables*; Toronto, On.: Educational Policy Institute, pp. 1-63. Disponible en:
<http://www.educationalpolicy.org/pdf/World-of-Difference-200602162.pdf>

Valdés, J.G. (1989) *La escuela de Chicago: Operación Chile*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Zeta.

Valenzuela, A. (2003) *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Veblen, T. (1899) *The Theory of the Leisure Class* ("Chapter 14: "The Higher Learning as an Expression of the Pecuniary Culture"), pp. 1-16. Disponible en:
<http://www.eco.utexas.edu/~hmcleave/350kPEEVeblenTLC14table.pdf>

----- (1918) *The Higher Learning In America: A Memorandum On the Conduct of Universities By Business Men*; The Online Books Page. Disponible en:
<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/veblen/higher>

Vedder, R. (2004) *Going Broke by Degree. Why College Cost Too Much*. Washington, D.C.: The AEI Press.

Verger, J. (1992) "Patterns". En Ridder-Simoens, H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press, 1992, pp. 35-71.

----- (1992) "Teachers", En Ridder-Simoens, H. de (Ed.) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press, 1992, pp. 144-168.

Verger, T. (2008) "Cuando la educación superior se convierte en mercadería. Hacia una explicación del fenómeno de la mercantilización en las universidades"; Observatorio de la Deuda en la Globalización y Cátedra Unesco de Sustentabilidad en la Universidad Politécnica de Cataluña, pp. 1-34. Disponible en:

http://www.odg.cat/documents/novetats/Educacion_Sup_TV_cast.pdf

Vincent-Lancrin, S. (2004) "Building Futures Scenarios for Universities and Higher Education: an international approach", *Policy Futures in Education* 2(2), pp. 1-24. Disponible en:

http://www.csvs.cz/projekty/2005_oecd/workshop/Building%20Future.doc

----- (2004a) "Six Scenarios for Universities"; OECD/CERI Experts Meeting on "University futures and new technologies" - Discussion Paper, pp. 1-6. Disponible en:

<http://www.oecd.org/dataoecd/50/46/36758932.pdf>

Vlk, A. (2006) "Higher Education and GATS. Regulatory Consequences and Stakeholders' Responses", CHEPS, pp. 1-286. Disponible en:

<http://www.utwente.nl/cheps/documenten/thesisvlk.pdf>

Vossensteyn, H. (2004) "Fiscal stress: Worldwide trends in higher education finance", *NASFAA Journal of Student Financial Aid*, Vol. 34, No. 1, pp. 39-55. Disponible en:

<http://www.nasfaa.org/annualpubs/journal/Vol34n1/Vossensteyn.pdf>

----- (2000) "Developments in Western Europe and Australia". Paper presented to the Global Higher Education Exchange Conference "Paying for Higher Education: Emerging Trends, Challenges and Solutions", AED Conference Center, Washington, DC, USA December 5-6, 2000, pp. 1-13. Disponible en:

<http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/publications2.html>

Vossensteyn, H. y E. Canton (2001) "Tuition fees and accessibility: the Australian HECS". En CHEPS, *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, pp. 53-66. Disponible en:

<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/bijzonder/29/bijz29.pdf>

Vught, F. A. van (2004) "Closing the European Knowledge Gap? Challenges for the European universities of the twenty-first century". En J. Duderstadt & L. Weber (Eds.) *Reinventing the Research University*. London, Paris, Geneva: Economica, 2004, pp. 1-20. Disponible en:

http://www.humane.eu/fileadmin/wsadmin/ws_docs/ws2004/ws2004_Mon_Van_Vught_3_Closing_Knowledge_Gap.pdf

----- (1999) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Vv. Aa. (1983) *Chile 1973-1982*. Santiago de Chile: *Revista Mexicana de Sociología* y FLACSO.

Waks, L. J. (2002) "In the Shadow of the Ruins: globalization and the rise of corporate universities", *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2, pp. 278-298. Disponible en: http://www.worldwords.co.uk/pdf/viewpdf.asp?j=pfie&vol=2&issue=2&year=2004&article=5_Waks_PFIE_2_2_web&id=201.241.127.129

Washburn, J. (2005) *University Inc. The Corporate Corruption of Higher Education*. New York: Basic Books, 2005.

Weert, E. de (2006) "The Netherlands". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006, pp. 899-918.

Weick, K. E. (1976) "Education organizations as loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-19.

Weiler, H. N. (2006) "Challenging the Orthodoxies of Knowledge: Epistemological, Structural and Political Implications for Higher Education". En Neave, G. (ed.) *Knowledge, Power and Dissent. Critical Perspectives on Higher Education and Research in Knowledge Society*. Paris: UNESCO Publishing, 2006, pp. 61-87.

----- (2005) "Die unternehmerische Universität im Wettbewerb"; Wirtschaftsuniversität Wien und Investkredit Bank AG in Wien, pp. 1-25. Disponible en: http://www.stanford.edu/~weiler/Texts05/Wien_Vortrag_045.pdf

----- (2001) "States and Markets: Competing Paradigms for the Reform of Higher Education in Europe"; National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University Occasional Paper No. 16, pp. 1-24. Disponible en: http://firgoa.usc.es/drupal/filestore2/download/4986/850_OP16.pdf

Wellen, R. (2005) "The University Student in a Reflexive Society: Consequences of Consumerism and Competition", *Higher Education Perspectives*, Vol. 1, No. 2, pp. 24-36. Disponible en: <http://hep.oise.utoronto.ca/viewarticle.php?id=50&layout=html>

White, H.C. (2002) *Markets from Networks. Socioeconomic Models of Production*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Williams, G. (2004) "The Higher Education Market in the United Kingdom". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing, 2004, pp. 241-269.

----- (1997) "The market route to mass higher education: British experience 1979-1996", *Higher Education Policy*, Vol. 10, Ns. 3-4, pp. 275-289.

----- (1993) "Total Quality Management: Panacea or Placebo?", *Higher Education*, 25.

----- (1987) "The economic approach". En Clark, B.R. (ed.) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1987, pp. 79-105.

Willmott, H. (1998) "Commercialising Higher Education in the UK: The State, Industry and Peer Review"; Revised version of a paper presented at the Higher Education Close-Up Conference, University of Central Lancashire, July 6-8 1998, pp. 1-37. Disponible en: http://www.jbs.cam.ac.uk/people/senior_associates/pdfs/willmott_commercialising_higher.pdf

Winston, G.C. (2003) "Toward a Theory of Tuition: Prices, Peer Wages, and Competition in Higher Education"; Williams Project on the Economics of Higher Education, Williams College, Discussion Paper No. 65, pp. 1-35 Disponible en:
<http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-65.pdf>

----- (2000) "Economic Stratification and Hierarchy among U.S. Colleges and Universities"; Williams Project on the Economics of Higher Education, Williams College, Discussion Paper No. 58, pp. 1-37. Disponible en:
<http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-58.pdf>

----- (2000a) "The Positional Arms Race In Higher Education; Williams Project on the Economics of Higher Education, Williams College, Discussion Paper No. 54, pp. 1-37. Disponible en:
<http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-54.pdf>

----- (1999) "Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education". En Belfield, C.R. and H. M. Levin (Eds.) *The Economics of Higher Education. The International Library of Critical Writings in Economics*. Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, 2003, pp. 688-711

Winston, G. C. and D. J. Zimmerman, "Peer effects in higher education"; National Bureau of Economic Research, NBER - Working Paper 9501, pp. 1-42. Disponible en:
<http://www.nber.org/papers/w9501>

Wit, H. de (2005) "Incentives to Enhance Quality and Attractiveness"; Conference "Enabling European Higher Education to make its full contribution to the knowledge economy and society", Brussels, 10 February, 2005, pp. 1-11. Disponible en:
http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/conference2005/plenary_hans-de-wit_paper.pdf

Wit, K. de y J.C. Verhoeven, "Autonomy vs. control: Quality assurance and governmental policy in Flanders", *Education Policy Analysis Archives*, 12 (71), pp. 1-16. Disponible en:
<http://epaa.asu.edu/epaa/v12n71/v12n71.pdf>

Witte, J. K. (2006) "Change of degrees and degrees of change. Comparing adaptations of European higher education systems in the context of the Bologna Process; CHEPS, pp. 1-654. Disponible en:
http://www.che.de/downloads/C65JW144_final.pdf

Woodhall, M. (1992) "Economic development and higher education". En Clark, B. y G. Neave (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, 1992, 889-896.

Yarzabal, L. (2001) "Impactos del neoliberalismo sobre la educación superior en América Latina", CIPEDS, No. 1(12), pp. 1-12. Disponible en:
http://firgoa.usc.es/drupal/filestore2/download/25502/NeoliberalismoES_AL-CIPEDS.pdf

Yonezawa, A. (2006) "Japan". En Forest, J.J.F. y P.G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, pp. 829-837.

Yonezawa, A. (2002) "The quality assurance system and market forces in Japanese higher education", *Higher Education*, Volume 43, Number 1, pp. 127-139.

Zemsky, R.M. (2005) "Commercializing the university", *Issues in Science and Technology*, Spring. Disponible en:
http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3622/is_200504?tag=artBody;col1

----- (2005a) "The Dog that Doesn't Bark: Why Markets Neither Limit Prices nor Promote Educational Quality". En Burke, J. and Associates, *Achieving Accountability in Higher Education. Balancing Public, Academic, and Marketplace Demands*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, pp. 275-295.

Zemsky, R., G. R. Wegner y W.F. Massy (2005) *Remaking the American University. Market-Smart and Mission-Centred*. New Brunswick, New Jersey, and London: Rutgers University Press.

Ziguras, C. (2003) "The Impact of the GATS on Transnational Tertiary Education: Comparing Experiences of New Zealand, Australia, Singapore and Malaysia", *The Australian Educational Researcher*, Volume 30, Number 3, pp. 89-109. Disponible en:
<http://www.aare.edu.au/aer/online/30030f.pdf>

Zimmerman, D.J., D. Rosenblum, P. Hillman (2004) "Institutional Ethos, Peers and Individual Outcomes"; Williams Project on the Economics of Higher Education, Discussion Paper No. 68, pp. 1-34. Disponible en:
<http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-68.pdf>
 0,,contentMDK:20283509~menuPK:617592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.
 html

SAMENVATTING

Hoger Onderwijs in Chili: Instituties, Markten en Overheidsbeleid, 1967-2007

Deze studie geeft een gedetailleerde analyse van het Chileense onderwijsstelsel en van het beleid dat de Chileense overheid in de afgelopen vier decennia heeft gevoerd op het gebied van het hoger onderwijs. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de invoering, de ontwikkeling en de kenmerken van marktwerking in het hoger onderwijs, alsook op de inhoud van het beleid dat in dit kader werd gevoerd. De benaderwijze die hierbij wordt gehanteerd is afgeleid van reeds bestaand onderzoek naar de marktwerking in het tertiair onderwijs (wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs). In de afgelopen twintig jaar is het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied sterk verbeterd, wat vooral is te danken aan de bijdrage van de universitaire instellingen aan het onderzoek op sociologisch vlak en aan het onderzoek naar het gebruik van overheidsmiddelen binnen deze markt.

De bevindingen van deze studie zijn verwerkt in een uitgebreid overzicht van de transformatie die het Chileense hoger onderwijs heeft doorgemaakt vanaf het moment waarop de institutionele basis van het onderwijsstelsel werd geconsolideerd (jaren '60 van de vorige eeuw), tot aan het actuele debat dat zich vooral richt op de maatregelen die nodig zijn om het tertiaire onderwijsstelsel te conformeren aan doelstellingen voor het maatschappelijk welzijn.

Het Chileense hoger onderwijs heeft zich in bovengenoemde periode ontwikkeld binnen een kader van wisselend politiek beleid, dat in deze studie wordt gezien vanuit het perspectief van vier belangrijke gebeurtenissen. In de eerste plaats komt de universitaire hervorming van het jaar 1967 aan bod, die in gang werd gezet door de universiteiten zelf en dan vooral door de studenten. In de tweede plaats wordt gekeken naar de gouvernementele interventie in het bestuur van de universiteiten in 1973, het jaar waarin een militaire regering aan de macht kwam. Vervolgens wordt ingegaan op de invoering door deze zelfde regering van een beleid van marktwerking voor het tertiair onderwijs dat vanaf het jaar 1981 op grote schaal werd toegepast en, tenslotte, worden de hervormingen bestudeerd van het onderwijsstelsel na het herstel van de democratie in 1990.

Met betrekking tot deze vier episodes, elk met een eigen kenmerkende verhouding tussen overheid en universiteiten, wordt gekeken naar de wijze waarop de coördinatie van het onderwijsstelsel is veranderd ten gevolge van de ontwikkelingen op het gebied van marktwerking, participatie en institutionele belangen.

Voor deze studie zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die onderling verband houden. Welke combinatie van factoren is in iedere episode bepalend geweest voor de relatie tussen onderwijs en overheid? En hoe verhouden zich met name het publieke beleid en de markt in de verschillende organisatievormen om het onderwijsstelsel te coördineren? In hoeverre is er sprake van continuïteit en wat zijn de belangrijkste factoren van discontinuïteit en verandering? Hoe functioneert marktwerking in het onderwijs in de praktijk, in het bijzonder in het voorbereidend onderwijs dat de meest dynamische vorm van marktwerking kent? Welke maatregelen en mechanismen passen regeringen toe om

deze markt te reguleren? Wat voor invloed heeft dit vervolgens op het functioneren van de instellingen? Wat zijn de kenmerken van de concurrentie op de onderwijsmarkt? En wat zijn de gevolgen voor de onderwijsinstellingen en voor de maatschappij? In dit kader is het eveneens van belang om na te gaan hoe het Chileense onderwijssysteem functioneert in vergelijking met onderwijsstelsels in andere landen met andere regeringsvormen en (publieke) geldstromen.

Het beantwoorden van deze vragen maakt het mogelijk om tot een aantal factoren te komen die verklaren hoe het Chileense stelsel zich heeft ontwikkeld tot een soort van onderzoeksmodel --in de huidige situatie-- voor beleid op het gebied van marktwerking in het hoger onderwijs. Een dergelijk praktijkonderzoek kan, naast een analyse van de specifieke ontwikkeling van een land, bijdragen aan de verbreding van de kennis over het effect van marktwerking binnen de sector van het hoger onderwijs. Bovendien wordt op deze manier bijgedragen aan het bestaande theoretische onderzoek naar de rol van de markt in het tertiaire onderwijssysteem.

Verscheidene auteurs en internationale organisaties bevestigen dat Chili sinds 1980 enkele drastische onderwijshervormingen heeft doorgevoerd. De meerderheid van deze studies noemt het totstandbrengen van een onderwijsmarkt en het gebruik van marktmechanismen voor de financiering van het onderwijs als de belangrijkste kenmerken van deze hervormingen. De focus van de nationale en vergelijkende studies naar marktwerking in het hoger onderwijs ligt vooral op de rol die wordt gespeeld door de markt en het beleid dat deze markt voortbrengt, in stand houdt of juist hervormt. De onderwijshervormingen trekken de aandacht van de academische wereld en van de ontwikkelingsorganisaties, maar zij zorgen ook voor tegenstrijdige reacties en voor een controversieel en fel debat.

Het probleem waarmee een groot aantal studies kampt, is terug te voeren op het feit dat veel van de onderzoekers het vraagstuk van de markt in het hoger onderwijs onder de loep nemen zonder de theorieën over dit vraagstuk te kennen. Zij maken hierbij de fout een theoretisch instrument --een model-- als algemene onderzoeksmethode te gebruiken. Deze benaderwijze (approach) kent op zijn minst vier zwakke punten: ten eerste is het gebruikte model niet meer dan een verzameling van enkele kenmerken van het onderwijsstelsel, over het algemeen uitgekozen op een manier waarmee het eigen kritiekpunt wordt onderschreven; ten tweede wordt geen aandacht besteed aan de verschillen in context waarbinnen het beleid of de hervormingen werden uitgevoerd, noch geeft het duidelijk aan welke mechanismen werden gebruikt bij de implementatie van het beleid; ten derde worden de ideeën en ideologieën die op verschillende momenten dienden om het gevoerde beleid te rechtvaardigen niet onderzocht, en tenslotte wordt bij deze methode geen gebruik gemaakt van empirisch bewijs van de bevindingen.

Door het ontbreken van een theoretisch kader dat de theorie onderbouwt, biedt deze approach slechts een oppervlakkig begrip van de bestudeerde fenomenen. Het concept van markten wordt op argeloze wijze toegepast, zoals het begrip voorkomt in ons dagelijks taalgebruik. Door het effect van ideologische verbandlegging, krijgt het concept op deze wijze al naar gelang de voorkeuren en denkwijzen van de persoon die ermee in aanraking komt, telkens een andere betekenis. Voor sommigen zal marktwerking in het hoger onderwijs dus het desideratum van een vrije maatschappij betekenen, een superieure vorm

om in hoger onderwijs te voorzien, de beste manier om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen en de efficiëntie te verbeteren, en een mogelijkheid om een einde te maken aan bureaucratische barrières die de creatieve en innovatieve capaciteiten van universiteiten belemmeren. Voor anderen, vertegenwoordigers van de andere zijde van het ideologisch spectrum, is marktwerking in het onderwijs niet meer dan de zoveelste uiting van de expansiedrift van het neoliberalisme, een gevolg van wereldwijde processen van privatisering en commercialisering, een fenomeen dat afbreuk doet aan de kwaliteit van het tertiair onderwijs en leidt tot meer ongelijkheid in de toegang tot het onderwijs. Zij vrezen dat deze ontwikkelingen uiteindelijk zullen leiden tot een toenemende uitholling van het onderwijs als publiek goed en tot het verlies van academische toewijding door de opkomst van economische drijfveren. Al met al zijn de bevindingen van dit soort onderzoeken weinig meer dan een verzameling vooroordelen, die slechts in beperkte mate bijdragen aan een verklaring van de bestudeerde fenomenen.

Aangezien bovengenoemde benadering geen aandacht besteedt aan de uiteenlopende lokale en nationale contexten waarbinnen de maatregelen en hervormingen worden uitgevoerd en zij evenmin nauwkeurig aangeeft welke mechanismen worden gebruikt voor de implementatie van het beleid, is er sprake van een generaliserende benadering die als onvolledig moet worden beschouwd. In de praktijk beschikt ieder nationaal onderwijsstelsel over specifieke kenmerken die het resultaat zijn van historische ontwikkelingen en gevoerde beleidsstrategieën. De overheden en onderwijsinstellingen hebben ieder verschillende doelen nagestreefd, waarbij men gebruik heeft gemaakt van instrumenten met uiteenlopende werkwijzen en resultaten.

Hetzelfde geldt voor studies naar de opkomst en ontwikkeling van marktwerking in het hoger onderwijs; naar de invloed van beleid op de organisatie en regulering van de markt in de onderwijssector; of studies naar de manier waarop de instellingen reageren op veranderingen in hun omgeving. Bij deze onderzoeken is het eveneens van belang om tot in detail te weten welke besluiten de verschillende actoren nemen, wat hun interactie te weeg brengt en wat voor gevolgen deze besluiten hebben voor het systeem en voor de maatschappij in het algemeen. Minutieus moet worden nagegaan welke specifieke kenmerken er gelden voor een land, omdat deze van invloed zijn op de onderzochte fenomenen.

Bovendien gaat de genoemde benadering voorbij aan de ideologieën die de betrokken actoren aanvoeren om het beleid en hun keuze voor bepaalde instrumenten te rechtvaardigen. Een dergelijke benadering lijkt zich dan ook te beperken tot een analyse van de concrete werking van het systeem. Idealiter zouden deze studies, naast de functionele aspecten, ook de zingeving (doeleinden) en ideologische oriëntatie van het onderwijsstelsel moeten bestuderen, evenals de wijze waarop de universiteiten met elkaar concurreren in hun streven naar status en naar symbolisch en economisch aanzien. Deze concurrentiestrijd om prestige en macht dient bij het onderzoek naar de marktwerking te worden betrokken. Tevens dient het onderzoek aandacht te besteden aan de ideeën en ideologieën die de betrokken actoren --regeringen, onderwijsinstellingen, academici, studenten en de diverse stakeholders van het systeem-- zien als onderdeel van hun identiteit en die zij noemen ter legitimatie van de gekozen strategieën.

Tenslotte wordt bij deze benaderwijze evenmin gebruik gemaakt van empirisch bewijs voor de resultaten van het beleid of voor het functioneren van het tertiaire onderwijsstelsel, waardoor geen inzicht wordt geboden in het werkelijke effect van de marktwerking of van de interventies van overheidswege. Daarmee wordt de beoordeling en de vergelijking van de resultaten die zijn behaald onder uiteenlopende vormen van coördinatie en organisatie van universiteiten of met behulp van verschillende beleidsmechanismen, bemoeilijkt.

In tegenstelling tot de onvolkomenheden van bovenstaande benadering, analyseert deze studie op uitvoerige wijze de opkomst en ontwikkeling van de marktwerking in het Chileense hoger onderwijs. Bovendien bestaat in het onderzoek aandacht voor de uiteenlopende en soms zelfs tegenstrijdige maatregelen die zijn genomen om de marktwerking te institutionaliseren en te reguleren, de gevolgen ervan voor de ontwikkeling van het onderwijsstelsel, en de impact die het beleid heeft gehad op de maatschappij in het algemeen.

Zo beslaat het eerste deel van dit proefschrift een theoretisch kader dat de bestaande literatuur over marktwerkingprocessen (marketization) in het onderwijs behandelt. Vervolgens wordt in het tweede en derde deel van de studie een analyse gemaakt van het beleid dat in de loop der jaren is gevoerd om de marktwerking in het hoger onderwijs vorm te geven en te reguleren, en wordt gekeken naar empirisch bewijs van de veranderingen die het Chileense onderwijsstelsel in de afgelopen vijf decennia heeft ondergaan. Het tweede deel van de studie geeft een analyse van het onderwijsstelsel en het gevoerde beleid tot aan het moment dat, onder een autoritair-militair regime, een model van marktwerking werd opgelegd en de wijze waarop de implementatie van dit model plaatsvond. Het derde deel behandelt dan vervolgens de periode na 1990, dat wil zeggen, onder democratische omstandigheden. In dit deel wordt tevens vergelijkend onderzoek gedaan naar financiële beleidsvoering om het financiële beleid in uiteenlopende tertiaire onderwijsstelsels tegen elkaar af te zetten om zo de specifieke kenmerken van het Chileense stelsel te kunnen aantonen.

Zoals hierboven aangegeven bestaat het theoretisch kader van deze studie uit een soort samenvattende beschrijving van het contemporaine onderzoek naar marktwerking in het hoger onderwijs. Uit de vele beschikbare studies kan men vaststellen dat in de afgelopen twee decennia een academisch onderzoeksveld is opgekomen dat zich wijdt aan dit vraagstuk. In het theoretisch kader worden een aantal stromingen onderscheiden die deel uit maken van dit onderzoeksveld en enkele van deze stromingen zullen vervolgens worden gebruikt voor de analyse van het Chileense stelsel.

Om te beginnen komt de theorie aan bod die de basis vormt van het debat. De stelling van Adam Smith dat het hoger onderwijs van invloed is op de vorming van het menselijk kapitaal, neemt hierbij een centrale plaats in, samen met een economische analyse van het functioneren van de universiteiten. Aan de hand van deze twee thema's wordt de contemporaine wetenschappelijke literatuur in het theoretisch kader verwerkt, waarbij drie grote onderzoeksterreinen aan bod komen. In de eerste plaats het terrein van de macro-economische analyse van de universitaire markt, zowel met betrekking tot de resultaten die worden geboekt (maatschappelijke en individuele opbrengsten) als met de financiering van vraag (studenten) en aanbod (onderwijsinstellingen). In de tweede plaats

het onderzoeksterrein dat zich richt op het fenomeen van globalisering van de markt van het hoger onderwijs, waarbij wordt gekeken naar het ontstaan van de markt op mondiaal niveau; het verschijnen van nieuwe aanbieders en de opkomst van een grensoverschrijdende handel in tertiaire onderwijsdiensten. En tenslotte het onderzoek op sociaalwetenschappelijk en economisch terrein met onder meer aandacht voor het fenomeen dat in de literatuur bekend staat als academisch kapitalisme; voor het proces van commercialisering binnen uiteenlopende nationale contexten; voor de micro-economische analyse van de markt van het hoger onderwijs en voor het onderzoek naar de invloed van de marktwerking op de universiteiten en hun bestuur.

Uit de grote hoeveelheid beschikbare literatuur kan men concluderen dat de kennis over het fenomeen van marktwerking in het hoger onderwijs voortdurend toeneemt en dat hiermee --mede dankzij de vele gerelateerde stromingen-- een theoretisch kader wordt geboden dat het mogelijk maakt dit fenomeen te doorgronden en te sturen.

Dit nieuwe gespecialiseerde onderzoeksveld bezit een thematische structuur; het bevindt zich op het snijpunt van verscheidene disciplines of subdisciplines (voornamelijk die van de sociologie en economie toegepast op het hoger onderwijs) en benaderwijzen (vooral de organisatorische benadering, en benaderingen gericht op financiën, overheidsbeleid en publiek bestuur). Vandaar dat het bijbehorende theoretisch kader onderhevig is aan een continue spanning, die niet alleen wordt veroorzaakt door het grote aantal stromingen dat het onderzoeksveld raakt, maar ook door de verscheidenheid aan theorieën en wetenschappelijke methodes die deze stromingen voortbrengen. Bovendien benadert het onderzoeksveld het onderzochte thema vanuit twee verschillende uitgangspunten. Enerzijds vanuit academische belangen; anderzijds vanuit de behoefte aan nieuw ontwerp en evaluatie van overheidsbeleid. Vanzelfsprekend strookt het wetenschappelijk belang niet altijd met dat van de politiek, hetgeen de spanning tussen de betrokken onderzoeksstromingen nog meer vergroot.

Kortom, hoewel marktwerking tot nu toe een marginaal thema was binnen het wetenschappelijk onderzoek naar aspecten van het tertiair onderwijs, neemt het tegenwoordig een steeds centralere positie in. Terwijl marktwerking in het onderwijs tot begin jaren zeventig slechts werd bestudeerd door een handjevol onderzoekers uit de Verenigde Staten, heeft het onderzoek op dit gebied zich in het afgelopen decennium snel uitgebreid --vandaar ook de snelle groei van en verscheidenheid aan onderzoeksrichtingen-- waarbij het aantal studies zich in concentrische cirkels vermenigvuldigde. Dit uitte zich in eerste instantie in de opkomst van een tweede kring van onderzoekers afkomstig uit de ontwikkelde Angelsaksische wereld (Verenigd Koninkrijk, Australië, Canada) om zich vervolgens uit te breiden naar de rest van de wereld. Zo vormden onderzoekers uit andere West-Europese landen (Nederland, Portugal, Scandinavië, Duitsland) en landen uit Zuidoost Azië met een sterk geprivatiseerd hoger onderwijsstelsel (zoals Japan en de Republiek Korea) een derde onderzoeksstroming, en deze leidde vervolgens tot de totstandkoming van een vierde academische kring van onderzoekers uit zulke uiteenlopende landen als Zuid-Afrika, China, Korea, Hongkong, Nieuw-Zeeland, Polen en Chili.

In het theoretische debat over marktwerking in het onderwijs wordt over het algemeen uitgegaan van de veronderstelling dat de universitaire markt door de politiek tot stand

wordt gebracht, en dus niet het product is van een historische evolutie. Dat wil zeggen, de universitaire markt zou niet zijn ontstaan door de geleidelijke ontwikkeling van het economisch spel van vraag en aanbod waarvan ‘men de oorsprong uit het oog is verloren door de nacht van de tijd’, zoals Braudel de opkomst van markten in de loop van de geschiedenis poëtisch verwoordde, maar uit concrete interventies van overheidswege. De natuurlijke ruimte van de eerste universiteiten bestond uit een corporatieve, vakbonds- of institutionele ruimte. Later in de geschiedenis, met de vorming van natiestaten, werden de universiteiten opgenomen in de publieke ruimte. De introductie van de universiteiten in de ruimte van de markt heeft daarentegen pas veel later plaatsgevonden, als gevolg van politieke besluiten en door middel van bureaucratische regelingen. De universitaire markt kent hierdoor van oudsher geen enkele vorm van spontaniteit. Integendeel, het is het product van constructief rationalisme; van institutionele en maatschappelijke planning. Deze markt opereert in een ruimte die wordt bepaald door de staat, maar de geschiedenis van de publieke instituties en van de universiteiten, is veel ouder dan het bestaan van de universitaire markt, waardoor de voorwaarden voor deze markt al vóór de invoering van de marktwerking waren geschapen.

De markt creëert niet de universitaire organisaties; hoogstens zorgt zij ervoor dat de universiteiten hun bestuur en werkwijzen herdefiniëren en stimuleert zij de opkomst van nieuwe onderwijsinstellingen. Daarentegen zijn het de diverse actoren die actief zijn binnen deze markt die de onderwijsinstellingen vormgeven of, als het om reeds bestaande instellingen gaat, aanpassen aan de eisen van de markt. Al sinds de invoering van de marktwerking in het hoger onderwijs bestaat er hierdoor een reeks van onderwijsinstellingen (aanbieders) die het product is van een geschiedenis die vóór en buiten de markt om heeft plaatsgevonden. Op de recent gevormde universitaire markt concurreren dus onderwijsinstellingen met elkaar die verschillen van grootte, die geografisch wijdverspreid zijn, en die qua aanbod en kwaliteit van disciplines sterk uiteenlopen. Daarnaast hebben de diverse onderwijsinstellingen te maken met reputaties en met een hiërarchische verdeling van economische en politieke macht, die eveneens hun concurrentiepositie beïnvloeden.

Binnen de markt van het tertiair onderwijs vormt de werving van studenten de belangrijkste drijfveer. Dit brengt drie typische fenomenen voort. Ten eerste, de constante expansie in segmenten van de universitaire markt door het ontstaan van nieuwe vestigingen, studieprogramma's en functies; ten tweede, een hiërarchische stratificatie van de markt in waarderingsniveaus van bekwaamheden (zowel academisch als maatschappelijk) waarmee de onderwijsinstellingen zich van elkaar onderscheiden, en ten derde, differentiatie van de waarde (zowel economisch als qua aanzien) van de diploma's en academische titels die de universiteiten toekennen.

Het beeld van een universitaire markt die wordt bepaald door de instituties, kan analytisch worden onderbouwd --zoals in feite de meerderheid van de onderzoekers die in dit onderzoeksveld actief zijn ook expliciet of impliciet doet-- vanuit het perspectief van het bedrijfsleven. Volgens deze economische benadering hangt het succes van een onderneming --in dit geval de universitaire instelling-- af van haar prestaties op de markt. De markt bepaalt tevens het kader waarbinnen wordt gehandeld. De structuur van de markt is weer afhankelijk van het institutionele kader en van de spelregels die per land (nationale context) verschillen. Tenslotte wordt het functioneren van een onderneming (de

onderwijsinstellingen) nog onophoudelijk beïnvloed door het wisselende beleid en door de maatregelen die van overheidswege worden genomen.

In het geval van de universitaire markt is deze onderlinge beïnvloeding tussen publiek beleid en de markt, tussen overheidscoördinatie en coördinatie voortvloeiende uit concurrentie en aanpassing, duidelijk aanwezig, zoals de literatuur over commercialiseringsprocessen ook aantoont. Of de overheid geleidelijk enkele aspecten van het hoger onderwijsstelsel privatiseert of dat zij besluit, in een overwegend publiek stelsel, een systeem van geleide marktwerking in te voeren; of de overheid van de ene op de andere dag het besluit neemt --zoals in Chili-- om het onderwijsstelsel te commercialiseren, of dat zij daarentegen het functioneren van de organisaties binnen de markt op verfijnde wijze probeert te reguleren; of de overheid de universiteiten stimuleert om diensten op het gebied van hoger onderwijs te exporteren, of dat zij de binnenlandse markt openstelt voor nieuwe aanbieders van buiten de nationale grenzen, in al deze situaties opereert de overheid op het niveau waar de spelregels en het institutionele kader van het onderwijsstelsel worden vastgesteld. Liever gezegd --als de spil van alle regelgeving-- beïnvloedt zij direct de structuur van de markt en het functioneren van de organisaties.

Over het algemeen zorgt overheidsinmenging voor een duidelijk kader waarbinnen de markt zich kan ontwikkelen. De overheid kan bijvoorbeeld bepalen aan welke voorwaarden de aanbieders moeten voldoen om legitiem te kunnen participeren in de markt of zij kan enkele basisregels opstellen die gelden voor het spel van vraag en aanbod. Hiermee biedt de overheid een aantal richtlijnen die voornamelijk van belang zijn voor particuliere instellingen en voor de toetreding van nieuwe aanbieders tot de binnenlandse markt. Tegelijkertijd dient de overheid vast te stellen over welke vrijheden de aanbieders en consumenten beschikken. Door toe te zien op de naleving van deze bepalingen zorgt zij ervoor dat vrije marktwerking wordt bevorderd.

Door de toepassing van een financieel beleid zijn regeringen in staat het functioneren van de onderwijsinstellingen direct te beïnvloeden. Zo kan de overheid maatregelen doorvoeren die gevolgen hebben voor de samenstelling van de markt. Door gesubsidieerde studentenkredieten of beurzen toe te kennen, kan de overheid bijvoorbeeld het aantal consumenten (studenten) uitbreiden. Ook is het mogelijk om met behulp van incentives het volgen van bepaalde academische programma's aantrekkelijker te maken, waardoor de vraag wordt beïnvloed en tegelijkertijd een impuls wordt gegeven aan de instellingen om het aanbod van deze programma's te vergroten. Naarmate het coördinerend centrum van het onderwijsstelsel verschuift van de politiek-bestuurlijke sfeer naar de markt, is de besteding van publieke middelen in toenemende mate gericht op het genereren van resultaat en worden meetbare doelstellingen aan de onderwijsinstellingen opgelegd. De maatregelen en mechanismen die de overheid hanteert om behaalde resultaten te meten en om de mate van concurrentie te bepalen, zijn van groot belang voor de samenstelling van de markt. Toestemming van de overheid voor het opzetten van nieuwe particuliere instellingen heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de concurrentie toeneemt, terwijl regulering van het aanbod aan studieprogramma's en het vaststellen van de hoogte van schoolgelden daarentegen de intensiteit van de concurrentie doet afnemen.

Daarnaast wordt in deze studie aandacht besteed aan de historische ontwikkeling van de onderwijsinstellingen, met name die aspecten die in de loop der tijd zijn aangepast aan het proces van marktwerking. Zo wordt gekeken naar de mate van concentratie binnen de markt van het hoger onderwijs; de strategieën die de onderwijsinstellingen voeren om te kunnen concurreren; de prijzen die zij kiezen voor hun diensten en de manier waarop zij aan middelen komen om in hun kosten te voorzien en, meer in het algemeen, wordt gekeken naar hun werkwijzen en keuze van bestuur.

Al sinds het moment dat Adam Smith de basis legde voor de theorie van vraag en aanbod, botst het principe, dat uitgaat van de geleidelijke aanpassing van een onderneming aan de eisen van de markt, met de speciale particulier-publieke status van de universiteiten en met het gestratificeerde karakter van de universitaire markt waarin de concurrentiestrijd draait om leerlingen, academisch personeel, financiële middelen en prestige. Over het algemeen is men van mening dat bij universitaire instellingen met winstoogmerk probleemloos de standaard economische analyse kan worden toegepast, aangezien het in dit geval gaat om ondernemingen die, zoals ieder ander commercieel bedrijf, maximale winst beogen. Daarentegen is het moeilijk om bij deze economische theorie te bepalen welke vorm van maximale winst wordt nagestreefd door de onderwijsinstellingen, zowel publieke als particuliere, zonder winstoogmerk. Het conventionele antwoord hierop is dat deze instellingen trachten de middelen waarover zij beschikken te maximaliseren --anders gezegd, om maximaal profijt te halen uit hun middelen-- binnen de beperking die de voorwaarde van overleving binnen de markt hen oplegt.

De onderwijsinstellingen verschillen wat betreft de nadruk die zij leggen op kwaliteit versus kwantiteit, de productie van publieke of particuliere goederen en de balans tussen onderzoek en onderwijs. Over het algemeen verkrijgen zij hun financiële middelen uit meerdere bronnen die moeilijk te achterhalen en te meten zijn en leveren zij diensten waarvan de kwaliteit niet altijd goed meetbaar is --met name het onderwijs dat op de universiteiten en scholen wordt gegeven-- en waarvan de waarde pas later kan worden vastgesteld. De onderwijsinstellingen brengen bovendien een veelvoud aan maatschappelijke en particuliere diensten voort (de 'opbrengsten') waardoor het voor de overheid moeilijk is om te bepalen hoeveel en welke subsidies er naar de verscheidene studieprogramma's en projecten dienen te gaan.

Tegelijkertijd, zoals al eerder werd genoemd, zorgt de wijze van invoering van de universitaire markt --dat wil zeggen, het hele proces van beleidsvoering dat leidt tot de invoering van marktwerking in het hoger onderwijs-- voor een aantal specifieke kenmerken die van invloed zijn op de latere ontwikkeling en functionering van de markt. Worden deze kenmerken gedwongen gecreëerd of zijn zij de uitkomst van onderhandelingen met meerdere partijen? In hoeverre kan het implementatieproces rekenen op maatschappelijke steun? Wordt de marktwerking geleidelijk ingevoerd of in één keer? En met welke resultaten? Wat zijn de consequenties voor de reeds bestaande instellingen? Onder welk beleid is de markt van het hoger onderwijs tot stand gekomen? En onder welke politieke omstandigheden? Het beleid voor de invoering en ontwikkeling van de marktwerking in het hoger onderwijs dat in Chili vanaf 1981 werd uitgevoerd, is in dit opzicht een veelzeggend voorbeeld: het laat zien hoe het beleid in de loop der tijd kan veranderen ten aanzien van de belangen en doelstellingen die men nastreeft, de ideologieën die men aanvoert om de maatregelen te rechtvaardigen, en de middelen die worden gebruikt om de plannen ten uitvoer te brengen.

Zoals deze studie aantoont, is het samenspel van onbestendige en wisselende factoren waardoor het coördinerend model van de hogere onderwijssystemen wordt bepaald, buitengewoon belangrijk om te begrijpen op welke manier deze stelsels zich hebben ontwikkeld. De oorzaken van de instabiliteit en verandering, die hier voor het Chileense onderwijsstelsel vanuit verscheidene perspectieven en over een periode van vijf decennia worden onderzocht, kunnen worden verdeeld over twee verschillende niveaus.

Op macro-niveau wordt het onderwijsstelsel beïnvloed door veranderingen die zich buiten het stelsel om afspelen maar die desondanks gevolgen hebben voor het coördinerend model, zoals in Chili gebeurde in enkele van de onderzochte periodes: door de interventie van de militaire regering van de universiteiten in het jaar 1973; door de implementatie van een model van marktwerking voor het tertiair onderwijs in 1981; en vanaf 1990 opnieuw naar aanleiding van het transitieproces. Op elk van deze momenten werd de coördinatie van het stelsel --oftewel, de balans van factoren die het coördinerend model bepalen-- gewijzigd, waarmee ook het functioneren van het onderwijsstelsel werd beïnvloed.

Deze veranderingen brachten op hun beurt nieuwe ontwikkelingen met zich mee, zoals de uitbreiding of inkrimping van het aantal inschrijvingen, aanpassingen in de financiering van de onderwijsinstellingen, of de totstandkoming van een nieuw regelgevend kader voor de instituties. Desalniettemin kan niet worden uitgesloten dat de aanzet tot een aantal van deze ontwikkelingen endogeen van aard was, zoals het geval was bij de universitaire hervorming van 1973. Verscheidene elementen van deze hervorming, zoals de academische professionalisering en de democratisering van het universitaire bestuur, werden van binnenuit geïnitieerd.

De ontwikkelingen op macro-niveau worden voornamelijk veroorzaakt door verschuivingen binnen de bestaande machtsverhoudingen. Dit zorgt voor een herindeling van de ruimte waarin de onderwijsinstellingen actief zijn, waardoor zij --om hun voortbestaan te garanderen-- zich gedwongen zien om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Deze aanpassingen kunnen soms zo ver gaan dat zelfs het bestuur en de wijze van organisatie van de onderwijsinstellingen worden gewijzigd. Op dat moment ziet men dat de ontwikkelingen op macro-niveau samenkomen en zich vertalen in veranderingen op kleinere schaal: op micro-niveau.

Zoals de wetenschappelijke literatuur over het onderwerp aantoont (en zoals deze analyse van het Chileense onderwijsstelsel ook bevestigt), heeft de grootste verandering die de tertiaire onderwijsstelsels momenteel doormaken, te maken met de geleidelijke hervorming van het traditionele patroon van coördinatie (van politiek-corporatieve aard) door de gevolgen van marktwerking. Deze transformatie wordt vooral veroorzaakt door de commercialisering van het hoger onderwijs en door de toenemende graad van privatisering van de publieke voorzieningen die dit tot gevolg heeft.

Op dit punt kan Chili als een interessante testcase worden beschouwd, gezien het feit dat de Chileense regering als één van de eerste het initiatief nam voor marktwerking in het hoger onderwijs, en vanwege de hoge mate van commercialisering en privatisering van het onderwijsstelsel. De implementatie van het beleid gaat, evenals de invoering van bepaalde marktmechanismen, in de praktijk anders dan de theorie (van het kapitalisme, het

neoliberalisme, globaliseringstheorieën etc.) veronderstelt. In plaats van door ideologieën te worden geleid, wordt zij bepaald door concrete factoren, zoals reeds bestaande maatregelen en beleidsmechanismen, en door de belangen van de actoren die deel uitmaken van het systeem. Hierdoor kan de implementatie van het beleid plaatsvinden onder uiteenlopende ideologieën en met verschillende doelstellingen, wat de bestudering van de diverse perioden van commercialisering van het Chileense hoger onderwijsstelsel ook laat zien. Het is daarom van belang om deze processen conjunctureel (per periode) te analyseren, en aandacht te besteden aan de specifieke omstandigheden waaronder zij plaatsvonden, evenals aan de betrokken actoren en aan de (traditionele) kenmerken van het nationale onderwijsstelsel.

Op micro-niveau ziet men dat de balans van factoren die het coördinerend model in evenwicht houden, wordt verstoord door het risico dat de instellingen moeten nemen om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden in hun omgeving. Het derde deel van deze studie is gericht op het onderzoeken van de distinctieve kenmerken van dit fenomeen in een onderwijsstelsel dat een hoge graad van privatisering kent en zich in een vergevorderd stadium van commercialisering bevindt.

Uit het onderzoek kan men concluderen dat het risico en de onzekerheid waaronder de onderwijsinstellingen in Chili moeten opereren, maximaal is, maar tegelijkertijd blijkt dat de drang om te kunnen voldoen aan de vraag van de vele afnemers en belanghebbenden sterker is.

Het risico is zo groot omdat de onderwijsinstellingen geen financiële zekerheid hebben van overheids gelden en subsidies en hun voortbestaan niet langer wordt gegarandeerd door de overheid --het klassieke argument van Adam Smith. Zij moeten daarentegen de concurrentie aangaan met andere onderwijsinstellingen om aan hulpmiddelen te komen, waardoor zij min of meer gedwongen worden te voldoen aan de eisen van afnemers en aandeelhouders die, direct of indirect voor inkomsten kunnen zorgen (investeringen).

In de eerste plaats zullen de onderwijsinstellingen hun inkomstenbronnen uitbreiden, maar daarnaast is het voor deze instellingen ook nodig om andere middelen te zoeken waarmee zij de concurrentie het hoofd kunnen bieden, onder andere door investeringen (het aantrekken van topstudenten en van goede professoren en onderzoekers, verbetering van bestuur, reputatie en prestige).

Onder het traditionele model van coördinatie hoefden de onderwijsinstellingen zich slechts te richten op hun betrekkingen met de overheid (de belangrijkste bron van inkomsten) en met de wensen van een bescheiden groep studenten. Nu hebben zij echter te maken met de dynamiek van de markt die hen dwingt rekening te houden met de belangen van allerlei soorten afnemers, belanghebbenden en inkomstenbronnen (inkomsten in de breedste zin van het woord): jongeren en volwassenen die massaal toegang zoeken tot het hoger onderwijs, lokale gemeenschappen, academici, ondernemingen en werknemers, media, vakbonden, financiële instellingen, communicatiebureaus, middelbare scholen, werkgeversorganisaties, fondsen en non-gouvernementele organisaties, gemeentes en regionale overheden, marktanalisten en onderzoeksbureaus, pressiegroepen, nationale en internationale onderwijsraden die de kwaliteit van het onderwijs controleren, multinationals, etc.

De universiteiten zien zich dus in toenemende mate genoodzaakt om --meer dan alleen een ontwikkelingsplan-- een goed onderbouwd businessplan samen te stellen waarin aandacht wordt besteed aan de te voeren strategie om succesvol te concurreren op diverse markten en om tegemoet te komen aan de wensen van afnemers en belanghebbende actoren.

Zoals al eerder werd genoemd, vormt het prestige van de onderwijsinstellingen de belangrijkste troef in de concurrentiestrijd. Het aanzien dat de universiteiten genieten, bepaalt in grote mate of de signalen die zij uitzenden om hun kwaliteiten en studieaanbod op de universitaire markt kenbaar te maken, ook daadwerkelijk effect hebben.

In een onderwijsstelsel waarin een grote groep aanbieders actief is --zoals in het geval van het Chileense hoger onderwijs-- ondervindt de meerderheid van de onderwijsinstellingen die behoren tot een lage rang van aanzien --net als bij andere economische sectoren met een beperkte mate van marktconcentratie en waar aanzien een belangrijke rol speelt-- ernstige problemen bij het aantrekken van investeerders en studenten. Daarentegen profiteren de aanbieders die zich bovenaan de rangschikking bevinden en veel aanzien genieten, juist van het Mateo effect, waardoor hun positie nauwelijks nog bedreigd kan worden door nieuwe concurrenten.

Als gevolg draagt de concurrentiestrijd tussen universiteiten dus bij aan de steeds verdergaande differentiatie en spreiding van het onderwijsstelsel en wordt een hiërarchie van macht en aanzien gecreëerd die de eerlijke concurrentie tussen de rivaliserende instellingen belemmert. Op den duur zal de markt zelfs min of meer immuun worden voor de effecten van concurrentie. Tegelijkertijd zorgt het voor het ontstaan van een nieuwe vorm van rivaliteit: extern aan de markt dit keer, maar die wel de posities van de diverse onderwijsinstellingen op de markt weerspiegelt. Deze vorm van rivaliteit draait om de invloed die de onderwijsinstellingen weten uit te oefenen op de beleidsvoering en op de maatregelen die de overheid neemt op het gebied van het hoger onderwijs.

Sinds in Chili de marktwerking in de onderwijssector werd ingevoerd, maakt het overheidsbeleid op dit gebied in toenemende mate deel uit van een soort open debat waarin de diverse instellingen participeren en druk uitoefenen om de regulering en samenstelling van de markt te beïnvloeden. Of het nu gaat om de opheffing of invoering van toetredingsbarrières; om het loslaten of inperken van de vrijheid omtrent de vaststelling van schoolgelden; om de totstandbrenging van programma's voor studentenkredieten; om het verhogen of verlagen van de transactiekosten voor het opzetten van nieuwe studieprogramma's; of om het definiëren van voorwaarden voor de onderwijsinstellingen om in aanmerking te komen voor overheidssubsidies, in elk van deze gevallen zal de publieke machthebber een afweging moeten maken tussen de verschillende belangen die meespelen, en het besluit zal altijd, voor welke optie er ook wordt gekozen, voor de ene partij verlies en voor de andere partij winst betekenen. Het gekozen beleid zal voor enkele onderwijsinstellingen de concurrentiepositie verbeteren, terwijl andere juist minder sterk zullen komen te staan. Hetzelfde geldt voor de toekenning van subsidies en inkomstenbronnen, voor sommige instellingen betekenen de maatregelen een uitbreiding van hun financiële hulpmiddelen, terwijl andere te maken krijgen met dalende inkomsten.

In feite is het debat in Chili over beleidshervormingen en aanpassing van de regelgeving met betrekking tot het hoger onderwijssysteem, in belangrijke mate hierop terug te voeren. Het toont aan dat de verhoudingen binnen de markt onlosmakelijk verbonden zijn aan macht, en dat de strijd tussen onderwijsinstellingen om aanzien en positieve publiciteit ook een strijd is om de concurrentievoorwaarden te kunnen bepalen. Tenslotte kan men concluderen dat de universitaire markt een ruimte is die van binnenuit wordt gestuurd door de beleidsstrategieën van de onderwijsinstellingen zelf en van buitenaf door de macht waarover deze instellingen beschikken om het beleid zo te beïnvloeden dat de maatregelen die worden genomen, hun belangen ten goede komen.

SUMMARY

Higher Education in Chile: Institutions, Markets and Governmental Policies, 1967-2007

The present study is a detailed analysis of the Chilean higher education system and policies over the last four decades. It focuses on the creation, development and working of higher education markets and policies. The approach employed is shared with other recent specialized market studies of tertiary education, a field which has been formed academically during the last twenty years, based on the contributions of the organizational sociology of universities and the analysis of the political economy of markets.

The study presents an in-depth exploration of the transformations experienced by Chilean higher education from the moment when its basic institutional nucleus was established in the 1960s to the present policy debates over the need to align tertiary educational markets with national development priorities and social welfare objectives.

During this period, Chilean higher education unfolded in a changing political environment which is represented in this study by four episodes: first, the 1967 university reform, unleashed by the system's own institutions, principally students; second, the intervention of universities in 1973 by the military government; third, the installation, by the same government, of a market policy for tertiary education beginning in 1981; and last, the changes that have occurred since the recuperation of democracy in 1990.

Each of these episodes illustrates a particular and specific form of organizing relations between the state and the higher education system; these are analysed from the point of view of how the system's coordination was structured with the shifting participation of government policies, institutional interests and market forces.

The questions that guide this study are many and interrelated. What combinations of these elements (i.e., policies, markets and institutions) define the system's relation to the state at each of the critical junctures? In particular, what role did public policy play and what was the role of the market under these different forms of organizing the system's coordination? Does continuity exist between these episodes? What are the principal discontinuities and changes? How, in practice, do higher education markets function and in particular, the most dynamic, the undergraduate market? What policies and what instruments do governments use to regulate these markets? And what effects do they produce on institutional behaviour? And associated with these questions, what are the competitive characteristics of these markets and what are the results for higher education institutions and society? How does Chilean higher education performance compare with that of other political economy arrangements and policy orientations for tertiary education provision?

Replies to these questions help identify the factors that explain the Chilean system's evolution toward its current phase as a laboratory for the analysis and evaluation of higher educational policies and markets. A national case study of these issues can also contribute to an expansion of knowledge about how higher education markets work and to an understanding of their effects that go beyond a single experience.

Many authors and international organizations have highlighted the drastic education reforms pursued in Chile from 1980 onwards. Most of these studies identify the creation of educational markets and the use of market type mechanisms to finance education as the principal features of these reforms. In the case of higher education the primary focus has been on the role played by markets and on the policies which create, maintain, and transform them. As well as attracting the attention of the academic community and international development agencies these reforms provoked strong, divergent, reactions and intense controversy.

A drawback with many of these studies is that they approach the market debate in higher education without taking into account the theoretical assumptions for a specialized market analysis of tertiary education, conferring instead on the Chilean case the status of a theoretical model. This approach has at least four weaknesses: first, this so called 'model' is often presented as little more than an aggregation of arbitrarily selected system features, usually chosen to criticize or praise; second, it pays little attention to the specific contextual factors within which the policies are applied and does not identify with sufficient precision the instruments used in each case for their implementation; third, it avoids an examination of the changing ideas and/or ideologies that have been used at different times to justify higher education policies, and fourth, it appears to be uninterested in empirical evidence about policy outcomes and impact.

Without a theoretical framework to sustain this approach the resulting analyses often seem superficial. The concept of markets is used naively reflecting the commonsense of different agents as expressed in everyday language. It follows that as result of ideological affinities, these analyses are often little more than a series of arbitrary dichotomies which are then used according to the authors' preferences. For some, a market based higher education system appears, without discussion, to be prerequisite for a free society; a better way to organize the provision of tertiary learning; the best way of guaranteeing its quality; of increasing its efficiency and discarding the political-bureaucratic barriers that suffocate university creativity and innovative capacity. For others it is the opposite —markets are little more than the imposition of neo-liberalism on a global scale; with privatization and commercialization destroying the tertiary sector's educational quality and creating major inequalities of access; and this, in turn, leads to a progressive erosion of the public good and the substitution of academic for commercial values. In summary, this type of analysis offers little more than a series of biases with little capacity to explain the issues raised by this study.

By paying little attention to the local and national environment where the policies and reforms are applied, and failing to carefully identify the instruments used to implement policy, this approach leads to a decontextualized analysis unable to reflect the specific nature of the phenomena under scrutiny. For in practice each national tertiary education system possesses its own characteristics as a result of a particular historical evolution, policy frame and the institutions' strategies that drive its development. Over time, these policies and strategies follow diverse objectives and use different instruments with modalities of operation that should be approached with particular attention. Moreover it is vital to know in detail the decisions adopted by the diverse agents to understand the emergence and evolution of tertiary education markets and the role that policies play in their organization and regulation - as well as how institutions react to these new circumstances, their interaction and the effects that they produce on the system and society. This argues for a microscopic approach to specific national contexts.

If the changing ideas and ideologies, which justify policies and the selection of instruments, used by distinct actors are discarded then any examination is limited to the system's mechanisms. Such an approach cannot deal with the system features that go beyond functional mechanisms or with key issues such as the system's direction and sense (including its 'value rationality'), how institutions compete for status and reputation and promote the economic and symbolic value of their degrees and diplomas. A study of university markets must include these dimensions as well as the ideas and ideologies that motivate agents—governments, institutions, academic staff, students and the different stakeholders in the system. For these beliefs and motivations form part of their social identity and help legitimize their strategies and demands.

Last, being unconcerned with the empirical evidence about policy outcomes and the result of tertiary education processes, this commonly used approach inhibits understanding about market performance, institutional behaviour and government interventions. Further it becomes difficult to assess effects and evaluate comparative results obtained under differently coordinated systems, university organizations and combination of public policy instruments.

This study attempts to compensate for these weaknesses by examining in detail the origin and development of Chilean higher education markets; in particular the whole range of diverse—at times contradictory—policies employed to institutionalize and regulate these markets and their effects on the system's evolution and social impact.

With this purpose, the first Part sets out a distinctive conceptual framework based on a systematic review of the specialized literature about markets and marketization processes in higher education. The following two Parts analyze the main policies that were used in Chile to establish and regulate tertiary education markets and their evolution; and to examine and interpret the empirical evidence about the changes brought about by these policies over the last four decades. In particular, the second Part analyses the system and policies to the point at which—under the conditions of a military-authoritarian regime—a market structure was imposed on Chile's tertiary education and the methods used for its imposition. In turn, the third Part reviews the system's evolution and policies since 1990; that is, the period of democracy and the way that policies—under these new political conditions—have affected the relationship between the State and higher education institutions. Where appropriate a comparative political economy approach is used to better understand the characteristics of different tertiary education systems while at the same time drawing attention to the distinctive features of the Chilean system.

As noted, the conceptual framework for this study is based on a systematic revision—a state of the art—of contemporary research on markets in higher education. In practice, it is argued that during the last two decades a solid academic field has grown up to examine this question. Part one reviews the different research lines that make up this field, some of which are used later in the analysis of the Chilean system. It begins with an examination of key texts; these are organized around Adam Smith's contribution, first in understanding the role that higher education plays in the creation of advanced human capital and second, about the economic analysis of university behaviour. These two topics are used in the revision of the contemporary literature to examine three different research areas: first, the

macroeconomic analysis of university markets both in terms of results (individual and social benefits) and the funding of both demand (students) and supply (institutions). Second, the studies about globalization of higher education, including the emergence of a global market and the appearance of new providers and cross-boundary higher educational services. Last, the sociology of organizations and political economy approaches including the theory of 'academic capitalism', marketization processes in different national environments, the microeconomic analysis of higher education and the effects that markets produce on higher education institutions, their government and management.

This review shows that today there is a growing and numerically important research output which deals with higher education markets and which provides –through different, interconnected, research lines– a powerful conceptual apparatus for the understanding of higher education issues and policy action in this domain.

If this new specialized field has a thematic structure then it is to be located at the intersection between various disciplines and sub-disciplines (particularly economics and sociology applied to higher education), together with various other approaches (principally those of organizational analysis, political economy and policy, and public administration). This conceptual structure is in continuous and productive tension, not only because of the diversity of research lines that underpin it, but because of the different perspectives contained within it, each one with its own theoretical language and methods. In addition, this field approaches its object –i.e., higher education markets– from two perspectives; academic interests (disciplines, approaches) and from that of policy design, implementation and evaluation. As must be expected, the academic perspective does not always coincide with policy interests and this, in turn, generates yet another set of tensions in this field.

In summary, from having occupied a relatively marginal position in the field of higher education studies, market issues are becoming ever more central. Until the 1970s, they were confined to a reduced circle of researchers in the United States; now the field has multiplied with research expanding like concentric circles: first to include researchers in other English speaking countries (United Kingdom, Australia and Canada), then to other Western European countries (Netherlands, Portugal, the Nordic countries, Germany), later to a third circle composed by countries in south-east Asia which have a strong private higher education component (Japan and Korea); and finally a fourth circle incorporating such countries as South Africa, China, Hong Kong, New Zealand, Poland and Chile.

The new conceptual approach builds on the assumption that university markets are created politically –they are not the product of a long historic evolution. They are the result of concrete interventions by public authorities. In fact, in their origin universities were associated with the medieval world of corporations and guilds; later on with the growth of nation states, universities became part of the state structure. It is only recently that these institutions have been forced to enter the market as the result of political decisions taken by a growing number of national governments. University markets are therefore not spontaneous but rather a product of constructive rationalism, a work of institutional social engineering. While they operate within a corporate context, defined by the state, these markets remain entwined in history –the history of institutions and national systems of tertiary education – and are thus servants to these origins.

The market itself does not create university organizations. However today they are forced to adapt to market forces which define their behaviour and determine the conditions for the growth of new institutions. From the beginning a higher education market has a platform of providers with a pre-market history—institutions that were initially extraneous to the market. Hence recently formed university markets are made up of widely scattered institutions, of very different size, with distinct endowments, which have various degrees of institutional solidity and coverage, possessing different reputations and so very different capacities by which to face their competition.

Under this particular form of market organization, the system's principal driver is competition for undergraduate students, which produces three typical outcomes: first, a continuous and segmented market expansion indicated by the creation of new vacancies, programs and branch campuses; second, a hierarchical market stratification that is a function of the selectivity levels (academic and social) that institutions wish to sustain in the market; and third, very different labour market values (economic and reputational) associated with the professional degrees or diplomas granted by different competitors.

This picture of an institutionally conditioned market can be developed analytically—as many researchers have done—by using concepts from the industrial organization field. In practice, firm performance—in this case that of higher education organizations and institutions—is determined by their marked behaviour, markets in turn providing the structure within which they act. The market structure is the result of the institutional framework and rules of the game set up by governments and that apply in each national context. Equally important, in each of these dimensions—i.e., performance, behaviour, market structure and interactions, and institutional framework—governments continually intervene through policies, regulations and the allocation of resources.

In the case of university markets the interaction between public policy and competitive institutional behaviour, between state coordination and coordination resulting from mutual adaptation is highly evident, as the literature on marketization shows. To illustrate with a few examples—when a government privatizes some part of the higher education supply or decides, in a predominantly public system, to create a quasi-market; or it abruptly proceeds to marketize the system as happened in Chile; or proposes increasingly sophisticated regulations by which organizations are to behave; or encourages universities to export higher education services or opens the domestic market to providers located outside national frontiers—in each of these cases it alters the system's rules of the game and its institutional framework. In other words, it directly impacts the market structure and the behaviour of organizations, their performance and outputs.

Government interventions have the ability to constitute new markets, to set up their institutional order and the rules to which agents must comply. It can define, for example, how suppliers can legitimately participate in the market and the basic regulations that they have to meet. This is particularly important for private institutions and for the entrance of new suppliers in the national market. At the same time, public authorities establish and then regulate the scope of (market) freedoms for both providers and consumers in such a way that these regulations can condition market processes.

In addition, governments are able, through funding policies and instruments, to directly influence institutional behaviour or introduce regulations that affect the market structure. For example, by granting student loans and scholarships the government can expand the number of consumers or provide incentives for the expansion of specific programs, thus influencing demand while at the same time signalling development priorities and preferences to institutions. Increasingly, as the centre of gravity of a system's coordination moves from the political-bureaucratic sphere to the market, so the use of public resources tends to be linked to institutional outputs (results) and standards of behaviour. In a market regime government regulation defines the scope and intensity of competition. The authority to create new private institutions, for example, brings as a consequence an increase in competition; but the setting of tuition fees by the government or establishing geographic limits on the supply of academic programs tends to reduce it. Further, issues raised in this study concern the market concentration ratio and the competitive strategies chosen by the organizations; the prices set for their services and knowledge products; and funding (and how they obtain it) to cover their costs; and, more generally, the types of governance and institutional management adopted, and given their past trajectories, how they configure their market responses.

Above all, universities, with their public/private dimension, are a special case of Adam Smith's insights of how firms adapt to the market, and in terms of markets, their hierarchical character and the positional (status) nature of competition for students, academic staff, resources and reputation. Here an important difference exists between for-profit and non profit institutions. In the case of for-profit universities there is no difficulty in applying standard economic analysis by regarding them as firms that maximize profits. However economic theory finds it difficult to apply this objective to public and/or private non-profit universities. The conventional view is that they are attempting to maximize the objectives set out in their mission statements or the implicit goals found in their statutes, and which they seek to maximize within the constraints of market discipline. But universities are distinct in that they normally place quality above quantity; emphasize public over private goods and a balance between research and teaching. Overall they have diverse goals that are often difficult to identify and measure as they supply services –such as teaching undergraduates– an output that cannot be easily observed and with a value that only can be estimated post hoc. Universities produce a mix of private and social benefits. This makes government funding decisions difficult particularly about how and how much to subsidize different university activities.

So, as noted, history –in particular the way markets have been established by the political-bureaucratic process– condition their character, the terms under which they function and their later evolution. Given the distinctive nature of universities it is important to ask questions about how the market originated and market regulations developed. Have these been imposed or negotiated? What level of legitimacy does the process command? Has it been done quickly or slowly? And with what results? Does it show unnecessary bias toward existing institutions? What regulations lead to markets? And under what political conditions? In terms of answers to these questions, the creation and evolution of Chilean higher education markets is revealing as they show how policies vary over long periods in terms of approaches, objectives, dominant interests, ideological justifications and methods of application.

This study demonstrates how higher education coordination models change continuously and are inherently unstable –this is critical for understanding their evolution. For the case of Chile, over the four decades discussed in this study, it is argued that this instability must be discussed at two levels.

First, at the macro level, the coordination pattern has been affected by exogenous change as illustrated by the episodes analyzed here; the intervention by the military government in universities in 1973 and the application of a tertiary education market scheme in 1981 and followed by the policies applied since 1990. At each case, the coordination system was changed –that is, the balance between its many components altered– affecting their behaviour and results differently.

These changes bring new dynamics to the market, such as the expansion or contraction of enrolment, modifications to institutional funding, or a new normative framework for participating institutions. This does not exclude transformations and new dynamics which have an endogenous origin, as happened during Chile's university reform of 1967 with academic professionalization and the democratization of university governance as its main consequences.

But the principal cause of change at the macro level are the shifts that occur at the centre of gravity of the system's coordination structure or pattern. In practice, each major shift generates a distinct environment within which institutions are forced to redefine their behaviour and adjust to the new conditions. This adaptive dynamic can encompass institutions' organization, government and management so that the dynamics at the macro level results in micro level changes.

According to the specialized literature and confirmed by Chile, the greatest changes experienced by higher education systems comes from the gradual transformation of the traditional (politico-corporative) coordination pattern and the introduction of market components; in other words, it comes from the process of marketization of higher education with different levels of privatism which these processes impose on the political economy of systems.

On these issues, Chile is an exceptionally interesting case, given its early adoption of market policies, the high level of privatism and the advanced phase of marketization that characterizes the system's political economy. However neither the practical implementation of these policies nor the embedding of specific market mechanisms follow a generalized system logic –be it capitalism, neo-liberalism, globalization, etc.– but show specific and distinct constellations of agents, interests, policies and instruments. So one can revisit the arguments and justifications, expressed in various ideological languages and serving different objectives, as episodes in Chile's higher education move to marketization. It follows that each one of these episodes must be analyzed in depth, paying particular attention to the specific contexts in which they occur, as well as to the participants, the traditions and characteristics of the national higher education system.

Turning to the micro level, the coordination pattern is altered, above all, by the level of risk that agents have to assume in these changing environments. The third Part of this study examines the characteristics of systems that, like Chile, are distinguished by high privatism and advanced marketization.

From this analysis it can be concluded that the risks under which Chilean providers work can be extremely high, as is the imperative that institutions respond to demands from multiple and differentiated clienteles and stakeholders.

The risks are high because institutions have neither an assurance of public financial support nor are they rewarded for conforming to a set of bureaucratic rules. Rather institutions have to compete with one another for all types of resources (not only economic) and thus pay attention to client demands and those of other interested parties that have the potential, directly or indirectly, to become resource providers (with inputs of all types).

Institutions first diversify their funding base but can be penalized unless they diversify their access to non-financial resources (e.g. best score students, qualified teachers and productive researchers, management capacity, reputation or prestige).

While under a traditional coordination regime institutions have to be concerned with only their relations with the government (their principal source for most resources) and with a reduced number of students, now they are involved in a dynamic that forces them to pay attention to multiple alternative resources (inputs in the fullest sense); for example, young people and adults that massively demand access to higher education, local communities, graduates, firms and employees, the media, professional associations, financial intermediaries, public agencies, secondary schools, industry associations, non-governmental organizations and foundations, regional and municipal governments, market analysts, producers of rankings, pressure groups, national and international agencies for quality control, multinational development agencies etc.

Universities are thus progressively required –but not by any overall or collectively agreed strategic plan– to define a sustainable business model which includes ways by which to operate successfully in various markets and face a multiplicity of clients and stakeholders.

Institutional reputation, as is emphasised in different sections of this study, becomes the principal value for higher education competition defined as the place universities hold on a reputational hierarchy originating in large part, the intensity and scope of the signals they emit to communicate their prestige to the market.

In a system with multiple providers –as in the case of Chilean higher education– similar to other reputational industries with low market concentration, those institutions located in the lower parts of the reputation-scale face difficulties in attracting clients and involving stakeholders. On the other hand, those that hold the highest positions seem to confirm St. Matthew's dictum²⁷⁹ and are rarely threatened or overtaken by ascending competitors.

In consequence, this highly competitive market contributes to an increasing differentiation and diversification of the system in multiple forms but paradoxically creates a relatively stable

hierarchy of positions, which reduces the competitive risk for the higher positioned institutions from rivals lower down the ladder. Over time it appears that the reputational stratification of the market can become relatively immune from competitive upsets.

This creates a new theatre of rivalry which, in contrast, is external to the market but reflects the different positions which institutional agents hold in the reputational hierarchy –the struggle between institutions (or categories of institutions) to influence public higher education policy direction and regulations. From the moment when Chile created a higher education market, public policies and regulations have become a disputed area where different agents intervene to negotiate the norms under which the market is regulated and the rules about how they operate, for example, by attempting to increase or reduce entry barriers, limit or otherwise the price of tuition fees, design student loan schemes, increase or reduce transaction costs for new programs or branch campuses, or the adoption of this or that eligibility condition for government subsidies. In each of these examples the government has choices and the alternatives might favour or prejudice some or all competitor(s), create, increase or limit opportunities to access new resources (of all kinds) thus altering the risk for some but not all competitors.

In fact, a great part of Chile's contemporary debate about modifying higher education policies and regulations can be interpreted in this sense to show that market relations are inseparable from power relations; that the competition for reputation is, at the same time, a struggle to determine competitive advantage in the higher education market. An analysis of higher education must explore these two changing and dynamic dimensions; the internal dimension that depends on the component institutions' rivalry and their strategies; and the external dimension about their individual and collective power to negotiate policies and regulations to benefit their interests.

In brief, this study can be described as a contribution to a practical understanding of higher education and university markets in particular. Without a realistic understanding of how they perform and how the institutions behave, it will difficult to achieve progressive welfare goals. We can all agree that higher education performs a series of social functions (better educated and so informed citizens, the development of specialized skills, research for knowledge and innovation) but it is sometimes not appreciated that these markets function in different ways and depend on a sophisticated system of incentives which are not easily described by demand, supply and price.

As the depth of market incentives is rooted in national history, state control and public policy choices so each higher education market tends to different. The challenge is to find the common features of these markets and to explore them in enough detail to ensure they do not become abstractions subject to tempting but facile ideological explanations.

The core of this study is a detailed example of one higher education market, Chile. But this would be insufficient to explain how higher education markets develop or to appreciate the full value of the case study and its possible 'lessons'. Hence it is important to review the current literature (in Part one) to expand the characteristics that make up markets; second to show that Chile over time developed specific institutional arrangements for the working of tertiary education markets (Part two), but nonetheless shares a set of features possessed by other national systems –which can be grouped (using specific indicators) as systems with

high privatism (Part three). This group of countries has special relevance because of the current trend, fully described by a recent, large OECD (2008) comparative study, of other systems to move from state defined and funded higher education systems toward greater degrees of privatism. This process originates with governments but paradoxically reduces their direct administrative influence and shifts system coordination to the competitive interactions between component institutions themselves. Whereas some aspects of individual institution's market behaviour are similar to firms –fund raising, building a client base, marketing and advertising – it takes place, in Chile and in similar systems, within the context of highly segmented markets based on reputation and position– similar to but more complex than 'brands' –where quality and scarcity play as great a part in the definition of the benefits of higher education (particularly the labour market) as does classroom learning and knowledge acquisition. Under privatism, governments can no longer directly intervene in the planning and management of the system, but must now develop more complex goals (such as equal opportunities, quality assessment, links to national production and global networks) which require more sophisticated policies and instruments.

As the Chilean case study illustrates the shift to market coordination reflects not only reduced direct state funding (e.g. block grants) but a move to individual support (student fees and maintenance) and competitive incentive mechanisms (e.g. institution building, research and knowledge) among others. This process is difficult and almost always incomplete because a higher education market today depends on many actors, all with different aims within a common national but changing and dynamic framework. Not only is Chile a vigorous example of privatism in tertiary education but its attempt to introduce social welfare goals into policy illustrate the strengths and weaknesses of market relations. These strengths and weaknesses are not a question of ideology but behaviour and which is explored in this study to provide first, a building block for future policies and social goals; and second, a realistic understanding of the higher education market process, without disguising that it raises as many questions as it answers and the need for more empirical research.

CURRICULUM VITAE

Jose Joaquin Brunner was born on December 5th, 1944 in Santiago de Chile. He completed his law studies at the Universidad Católica de Chile (1967) and received his graduate training in sociology at Oxford University (1973-1976).

He is currently Director of the Center for Comparative Education Policy at the Universidad Diego Portales (Santiago de Chile) where he holds the UNESCO Chair in Comparative Higher Education Policies. Prior to his present academic positions he was a Professor at the Universidad Adolfo Ibáñez and the Universidad Católica de Chile, and Director of the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) at Santiago de Chile. He has served as a visiting scholar in several Latin American academic institutions. In early 2008 he was appointed as Visiting Professor by the Department of Latin American Studies (TCLA) at Leiden University where he held the Andres Bello Chair on Chilean Culture and Society.

From 1990 onwards he has served in diverse public bodies. He chaired Chile's National Television Council and the Chilean Higher Education Accreditation Commission. From 1994 to 1998 he served as Minister Secretary General of the Chilean Government, a cabinet position. Presently he is a member of the International Advisory Council of ANECA (the Spanish National Agency for Higher Education Quality Evaluation and Accreditation) and a member of the Global Initiative for Quality Assurance Capacity (GIQAC) Steering Committee.

He has been a consultant in tertiary education policies for various international agencies, amongst them the World Bank and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). In this capacity he has worked in different countries in Latin America, Eastern Europe, Central Asia and Africa. He acted as rapporteur for the recent OECD review mission on higher education to Mexico (2006) and was a member of the review teams for Spain (2007).