



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Mercados en disputa: Respuestas organizacionales de las universidades chilenas a la agenda de empleabilidad

Orellana Galarce, N.S.

Citation

Orellana Galarce, N. S. (2020, October 20). *Mercados en disputa: Respuestas organizacionales de las universidades chilenas a la agenda de empleabilidad*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/136964>

Version: 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/1887/136964>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/136964> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Orellana Galarce, N.S.

Title: Mercados en disputa: Respuestas organizacionales de las universidades chilenas a la agenda de empleabilidad

Issue date: 2020-10-20

Capítulo 2

La universidad chilena y el prisma economicista

Este capítulo presenta una aproximación de nivel macro acerca del perfilamiento de las características contextualizadas de la educación superior chilena y, en particular, de las principales fuerzas de influencia del entorno institucional de sus universidades. Esto, con el propósito de identificar condicionantes, mecanismos y dispositivos que han tenido injerencia sustantiva en la emergencia de la empleabilidad como concepto, instrumento de política y práctica en este campo.

Se realiza dicha tarea a partir de la consideración de la universidad chilena como expresión icónica de las transformaciones, de prisma economicista, que experimenta actualmente la universidad en perspectiva global. Por lo cual, se hace referencia a las implicancias de la expansión explosiva de la educación superior y se destaca la centralidad que las universidades tienen actualmente para el desarrollo de las economías y sociedades del conocimiento, cuyas características han permeado sus transformaciones contemporáneas; articuladas por la valoración instrumental del conocimiento, a la luz de suposiciones derivadas de procesos de reformas neoliberales (Readings, 1996).

Lo anterior se funda en el entendimiento de que la universidad se enfrenta a la sociedad mundial (Luhmann, 1997; Ramírez y Meyer, 2010). Por lo cual se asume que esta “no puede explicarse únicamente como la evolución de una región particular, sino que debe considerar las posibilidades de comparación que introduce una sociedad cuyas comunicaciones no conocen límites territoriales” (Labraña, 2016, p. 278).

El referido contexto, se representa en esta investigación, por medio de la noción de ideología del desempeño, adoptada para graficar la valoración instrumental del conocimiento en la educación superior actual. Que, en su expresión concreta, redundando en la economización de diversas esferas de la sociedad, influenciando de forma creciente la educación superior y la gobernanza de las universidades (Barnett, 2000; Frost, Hattke, y Reihlen, 2016).

En el desarrollo del capítulo se plantea una estructura de investigación basada en el análisis organizacional neoinstitucional. Se asume que las universidades se desenvuelven en ambientes altamente institucionalizados, en los cuales las representaciones sociales de sus características y funciones son muy consistentes (Fernández, 2009). En ese ejercicio, se considera que entran en juego las características del tiempo de fundación de las universidades referentes, el examen de patrones de características y funcionamiento en perspectiva evolutiva, y la consideración de factores de nivel macro, meso y micro relevantes para sus procesos de cambio y adaptación. Con particular énfasis en los efectos de dichas estructuras y procesos en los modos y las estrategias de relacionamiento de estas organizaciones con su entorno, en general, y con el mercado laboral, en particular.

Dicha aproximación se fundamenta en el convencimiento de que la relación entre la educación superior y el mercado laboral está fuertemente mediada por las ideas de universidad institucionalizada (a partir de su emergencia y desarrollo europeo, que se fue

extendiendo en las diversas regiones del mundo). Tradicionalmente representada por tipos ideales y examinada como organizaciones específicas y que siguen patrones nacionales (Musselin, 2007) que, en el caso de Chile, se vinculan al rol del Estado en la configuración de la educación superior y la institucionalización de la universidad chilena.

La primera parte del capítulo aborda el examen y la conceptualización de las universidades como organizaciones para situar el análisis en el caso de Chile, en relación con procesos de alcance global que han potenciado su perfilamiento como un caso extremo de la comparativa internacional. Además, se observan los procesos por los cuales la educación superior chilena pasa de tener un rol estatal central a uno periférico, en el marco de la aplicación de políticas e incentivos de expansión, privatización y modernización desde el decenio de 1980.

La segunda parte, profundiza en el proceso de consolidación de la universidad neoliberal chilena. Por medio del análisis de sus elementos constituyentes y potenciadores, relacionados con una expansión desregulada y regulación tardía que potenciaron la consolidación de la mercantilización del sistema.

La tercera, y última parte del capítulo, se centra en la configuración de la relación universidad - mercado laboral, como expresiones del lente economicista a través del cual se perfila la instalación de la noción de empleabilidad y la crisis de legitimidad de las lógicas del sistema que nutrieron los movimientos estudiantiles de 2011 y las reformas de 2018.

2.1 El mercado universitario chileno en contexto

2.1.1 De la institución a la organización: la transformación de la universidad

Las tensiones y los principales rasgos del momento de desarrollo actual de las universidades a nivel global, abordados en el capítulo previo, están presentes en el sistema de educación superior chileno. Inclusive, con la particularidad de encontrarse especialmente acentuadas debido a que se desenvuelven en el marco de un sistema económico de orden neoliberal. Donde se privilegia la autorregulación de los mercados, por lo que las universidades operan en un ambiente altamente competitivo (Brunner, 2009; Bernasconi, Fernández y Follegati, 2018; Espinoza, 2017).

Es así que la investigación comparada sobre educación superior tiende a ubicar a la universidad chilena como un caso extremo. Dicha peculiaridad se puede observar gráficamente en la posición que ocupa en la esquina del mercado en el triángulo de Clark, compuesto por las esquinas del mercado, la oligarquía académica y el Estado (en Brunner, 2009), en la consideración de “excepcional” que Castro y Levy (2000) asignaron a su orientación de mercado, en el contexto de las reformas Latinoamericanas en educación superior. Así como también, en la contundente encarnación del modelo de universidad emprendedora de Clark que le ha valido ser examinada como ejemplo (Clark, 2004); en el hecho de que se ubica entre los sistemas más caros y privatizados del mundo (OECD, 2018; Rodríguez, 2012); y en que posee subsidio financiero estatal para las universidades privadas (Bernasconi, Fernández y Follegati, 2018).

En este contexto y en concordancia con las tendencias actuales que presentan los sistemas de educación superior en perspectiva internacional (Bertelsen, 1998; Frost, Hattke y Reihlen, 2016; Krücken y Meier, 2006; Meyer y Ramírez, 2010; Seeber *et al.*, 2015; Shin y Teichler, 2014), la universidad chilena exhibe direcciones de desarrollo que se pueden resumir en:

- la centralidad del su rol para la satisfacción de demandas sociales y productivas;
- la renovada concepción de su quehacer formativo centrado en los estudiantes como clientes, sujetos de derechos;
- la necesidad de acreditar pertinencia social de la formación y la investigación que realizan, enfatizando en valor extrínseco del conocimiento;
- interrelacionado con todo lo anterior, el desafío de transitar el camino hacia su transformación en una organización completa o, dicho de otro modo, en un actor racional.

A partir de la consideración de la universidad chilena como expresión icónica de las transformaciones de prisma economicista que experimenta la universidad, cabe profundizar en el hecho de que, hasta mediados del siglo pasado, la universidad fue considerada como una institución social altamente estable (Kerr, 2001). Posicionada como un tipo de organización excepcional y específica (Musselin, 2007), caracterizada por su acoplamiento suelto (Weick, 1976), es decir, por la independencia de sus unidades básicas entre sí y por su tecnología poco clara, por tanto, difícilmente estandarizable. Además, por estar motivada intrínsecamente por su naturaleza preservadora, transmisora y creadora de conocimientos, que pone en el núcleo de sus actividades la enseñanza y la investigación (Kehm, 2011). Así como también por ser particularmente resistente a cambios y estar marcada por aspectos institucionales, fundacionales, históricos de su tiempo de instalación y también por las características de los actores individuales que trabajan en ella (Musselin, 2007; Clark, 1983).

La noción de excepción organizacional de la universidad fue acuñada en el contexto de la investigación organizacional de base sociológica que tiene su origen en la segunda mitad del siglo XX en los Estados Unidos. En ella se sitúan los postulados de Gross (1968), quien destaca que la universidad tendía a no ser vista como una organización formal, siendo tratada principalmente como: instituciones dedicadas a realizar funciones esenciales para la sociedad y como comunidades constituidas como el espacio para que diversas individualidades pudieran establecer sus objetivos. Todo ello, relacionado con principios tradicionales de la universidad como el valor intrínseco del conocimiento y la búsqueda de la verdad.

En perspectiva historiográfica y desde la mirada a sus funciones, el desarrollo transformador de la universidad se puede agrupar en tres fases para sintetizar su persistencia y flexibilidad: *la universidad medieval, la universidad humboldtiana y la universidad emprendedora*, de acuerdo con Delmestri, Oberg y Drori (2015):

- i. la primera fase se concibe desde el predominio de la religión en el contenido y la forma de la academia y la autonomía profesional de los académicos;
- ii. la segunda, como aquella que proporcionó la forma más ideal y unificadora de universidad moderna, que remite a la influencia de la Ilustración y la consolidación de los estados-nación desde principios del siglo XIX. Por la cual se adicionó la

- investigación científica a la misión primaria de la universidad, que hasta ese entonces era la enseñanza; y
- iii. la tercera, como aquella donde la universidad se dispone abierta, ocupando un rol instrumental con su entorno a través de la instalación del imperativo de pertinencia social de su quehacer, la comercialización del conocimiento académico y la innovación. En relación a los efectos del proceso de expansión y masificación de la educación superior desencadenado luego de la Segunda Guerra Mundial, contexto en el que se incorpora una tercera misión a sus objetivos.

Desde la perspectiva los desarrollos socioculturales del siglo XX, las transformaciones experimentadas por la universidad emprendedora están marcadas por la hegemonía globalizada del neoliberalismo y el contexto de la economía del conocimiento. La primera, centrada en la economización de diversas esferas de la sociedad, que influyen de forma creciente la educación superior y la gobernanza de las universidades. La segunda, en la importancia del conocimiento como eje central para el progreso de las sociedades contemporáneas. Ambos, macro-fenómenos sociales de alcance global, sitúan a la universidad en una posición central para el desarrollo económico y social. Entonces, para el análisis de la universidad actual resulta fundamental considerar, no sólo el impacto de su expansión, sino también, las explicaciones teóricas que dan cuenta de este proceso que podría considerarse revolucionario (Hüther y Krücken, 2018).

En este sentido, una aproximación analítica recurrente es la que proviene de las teorías de capital humano y las proyecciones de recursos humanos, por su amplia difusión e influencia internacional. Puesto que constituyen marcos de entendimiento a partir de los cuales se fundamenta el incremento del rol del conocimiento y su función en relación con la distribución del poder, desde la necesidad de contar con una mayor proporción de graduados universitarios para responder a las necesidades de los sectores económicos en proceso de cambio (Teichler, 2009). Por tanto, la expansión de la educación superior en general, y de la universidad, en particular, a través de esta perspectiva se sustenta en el convencimiento de que es relevante para el crecimiento económico.

Otra significativa fuente de conceptualización y examen de este fenómeno proviene de las teorías de modernización (Hüther y Krücken, 2018). En términos generales, conciben la expansión de la educación superior como un efecto del proceso de desarrollo secuencial, por el cual se transita hacia la sociedad moderna, desde la sociedad industrial y la preindustrial.

Estas líneas de interpretación se relacionan con el convencimiento de que el proceso modernizador implica la introducción de nuevos requerimientos funcionales, como el incremento de la igualdad de oportunidades para la generación de condiciones de integración de los sujetos en una sociedad crecientemente compleja. Tarea frente a la cual el crecimiento de la cobertura de la educación superior se ubica como un mecanismo clave de respuesta. En el entendimiento de que permite una mayor producción de graduados con alta capacitación y porque, con ello, se incrementaría la equidad de oportunidades. Desde este ángulo, la expansión de la educación superior en general, y de la universidad, en particular, se aprecia desde su injerencia para el progreso de la sociedad, de acuerdo con Hüther y Krücken (2018).

A su vez, las teorías de conflicto aportan una visión de contraste, por tanto, menos optimista

al examinar la expansión desde la articulación de procesos de poder, dinero y prestigio dentro de las sociedades. En el sentido de que “la diferenciación de los sistemas de educación superior no es un proceso social neutral, sino que una batalla por el control de las posiciones sociales entre grupos específicos” (Hüther y Krücken, 2018, p. 44). Por ello, respecto de las dos aproximaciones de corte funcional -que interpretan la expansión como un fenómeno positivo *per se* para necesidades y requerimientos diversos-, la teoría del conflicto argumenta que las inequidades existentes son reproducidas.

Respecto de su autoridad y alcance actuales, las características dominantes del campo global de las universidades corresponden a los patrones aparentemente contradictorios de isomorfismo y heterogeneidad, según observan Drori, Delmestri y Olberg (2016). Esto, debido a que comparten un conjunto de características comunes, que encarnan un significado universalizado y civilizacional que se ha mantenido y que va mucho más allá de los detalles de sus funciones económicas o políticas (Meyer, Ramírez, Frank y Schofer, 2007; Ramirez y Meyer, 2013). En esa línea, Drori, Delmestri y Olberg (2016, p. 168) concluyen que:

The social role assigned to universities —as a site for teaching and research and lately as delivering social import— is at the roots of its continuous legitimacy. This institutional character of the university is, therefore, anchored in an institutionalized narrative of the social role of the university.

De modo que, por un lado, las universidades reflejan el despliegue de estrategias organizacionales para su supervivencia. Mientras que, por otro, demuestran su coincidencia con el tejido normativo de la sociedad mundial en la era actual, en términos de Meyer, Ramírez, Frank y Schofer (2007). En la medida en que el entorno penetra en la organización “creando los lentes a través de los cuales los actores ven el mundo y las estructuras, acción y pensamiento” (DiMaggio y Powell, 1991, p. 13).

Esta investigación estima que dichos lentes corresponden a una lógica institucional dominante que enfatiza la mercantilización y el nuevo administrativismo (Frost, Hattke y Reihlen, 2016). Lógica que condiciona la configuración y reconfiguración de actores y factores externos e internos, que juegan un rol importante en la determinación de su voluntad y capacidad de cambio.

Esta investigación entiende la mercantilización de la universidad como un proceso subyacente a su desarrollo actual, que comprende una multidimensionalidad de acciones de liberación, privatización y comercialización, caracterizadas por Verger (2013). De acuerdo con el mismo autor, dichas acciones convergen a la hora de acentuar las dinámicas de competencia en los sistemas de educación superior y favorecer que nuevos actores privados se incorporen en su campo.

Se trata de un proceso de cambio de alcance global y que se puede observar, a simple vista, en la creciente incorporación de estrategias, recursos, estilos de liderazgo y modos de gestión transferidos desde el sector comercial a las universidades. Relacionado con el hecho de que durante las últimas décadas se ha transitado desde un tipo de organización para la cual la administración no constituía un aspecto relevante ni un fin en sí mismo, hacia una donde la sobre-administración está ganando terreno con rapidez inusitada. A partir de lo cual se grafica

la deconstrucción de la universidad como excepción organizacional (Musselin, 2007).

El mencionado proceso de cambio implica un tránsito -en diverso grado- desde la universidad como institución a la universidad como organización. Y, con ello, la adquisición de la cualidad de actor (Krücken y Meier, 2006). Dicha actoría¹⁹ describe transformaciones que apuntan hacia la configuración de organizaciones integradas, orientadas a resultados y competitivas, para las cuales la gestión y el liderazgo juegan un rol cada vez más relevante (Krücken, 2011).

En la conceptualización aportada por Brunsson y Sahlin-Andersson (2000), esta dinámica transformadora ha sido conceptualizada como el proceso de convertir a las universidades en organizaciones completas. De este modo, se asume que los cambios sustanciales -que la universidad ha experimentado y sigue experimentando- la presionan. En términos generales, a superar la excepción y especificidad que caracteriza su lógica institucional en reconfiguración, para avanzar hacia convertirse en un actor organizacional u organización completa. Entendiendo por ello: ser más racional, coherente y moderna, como cualquier otro tipo de organización.

De acuerdo con Brunsson y Sahlin-Andersson (2000), lo que influiría en el proceso de transformación de las universidades en organizaciones completas o configuración como actor organizacional, son tres componentes generales: 1) identidad, 2) jerarquía y 3) racionalidad. Aspectos que se pueden observar con diversos ajustes por los cuales manifiestan sus niveles de completitud, que Seeber *et al.* (2015) plantean como dimensiones clave para el estudio de las formas organizacionales en educación superior:

- La *construcción de identidad* comprende las particularidades que constituyen una organización, por tanto, implica un determinado nivel de autonomía recursos colectivos y la determinación de límites de acción internos y de interacción con el entorno. Así como también respecto de cómo es definida por sus marcos conceptuales y cómo se configura como una entidad diferente de otras, es decir, cómo representa la idea de ser especial. Enfatiza el aspecto simbólico y cognitivo de la organización.
- La *construcción de jerarquía* remite a la noción de que las organizaciones coordinan actividades/acción, aspecto clave para la configuración de la organización. Toma lugar en la centralización de tareas y responsabilidades y el fortalecimiento de los roles de gestión que activan y desarrollan una estrategia y perfil organizacional.
- La *racionalidad* refiere a los procesos que enfatizan estructuras organizacionales de medios y fines. Esto implica que se asume que las organizaciones tienen intencionalidad manifiesta en sus objetivos y propósitos y que dicha intencionalidad representa un tipo de proceso jerárquico o por el cual la política organizacional es transformada en acción.

En vista de dichos aspectos, se espera que las organizaciones completas tengan la capacidad de reflexionar sobre su especificidad, su misión particular, en qué se diferencia de otras del mismo campo. Que cuenten con estructuras jerárquicas con tareas, responsabilidad y roles configurados estratégicamente. Y, que su toma de decisiones sea racional, intencionada

¹⁹ En inglés *actorhood*.

estratégicamente e impersonal para que prevenir las injerencias de poder que podrían tener algunos de sus participantes.

De acuerdo con Jongbloed (2015), este proceso de cambio organizacional implica que múltiples *stakeholders* se involucran en la organización, gestión y el liderazgo de la universidad. Por lo cual, el marco discursivo de la universidad emprendedora va de la mano con profundas variaciones en cómo los *stakeholders* observan el propósito de la universidad en términos de sus expectativas, preferencias e interpretaciones, como resultado del incremento de la complejidad de las estructuras de gobernanza y procesos.

Desde una aproximación de multinivel de la gobernanza en universidades, Frost, Hattke y Reihlen, (2016) grafican las implicancias del escenario actual por medio de la configuración de tres niveles de respuesta que consisten en: (1) el desarrollo de capacidades organizacionales y estrategias que les permitan responder a desafíos de su entorno; (2) la creación de estructuras y procesos organizacionales que permitan la implementación de estas estrategias a nivel meso; y (3) la introducción de mecanismos ajustados para guiar y controlar el comportamiento de los participantes al nivel micro.

En esa línea, la naturaleza de la conjunción de factores externos e internos que orientan procesos de adaptación y cambio en la universidad actual la han convertido en lo que se denomina “organizaciones híbridas” (Jongbloed, 2015), impulsadas por dos paradigmas de control: regulaciones gubernamentales y fuerzas de mercado. De ese modo, la universidad entendida como una organización incompleta, se caracteriza por su hibridez por cuanto debe combinar estos dos mecanismos de control y balancear sus objetivos de investigación, enseñanza y servicio a la sociedad. Viéndose permanentemente desafiada en la construcción de su identidad.

En relación con ello, Krüeken y Meier (2006) destacan el incremento de la rendición de cuentas organizacional, un mayor énfasis en la definición de objetivos y el administrativismo, como elementos básicos de los modelos globales de modernización de la educación superior. Aspectos de desarrollo de la universidad moderna de acceso masivo que van más allá de las diferencias nacionales de los sistemas (Elken y Rosdal, 2017).

La rendición de cuentas organizacional comprende la documentación de uso del financiamiento organizacional y sus resultados derivados, en relación al propósito de incrementar su pertinencia social (Langer, 2008) y la efectividad del uso de sus recursos. En directa asociación a ello, emergen procesos de estructuración formal por los cuales la organización se expande, transforma y diferencia (Krücken y Meier, 2006). A partir de una mayor racionalización de los componentes de la estructura y sus relaciones funcionales que apuntan a la formalización y estandarización de prácticas. Lo que, a su vez, se evidencia en el establecimiento de nuevas capacidades de gestión para diverso rango de tareas que están ubicadas en subunidades específicas (Elken y Rosdal, 2017).

La formalización y estandarización de prácticas en la estructura organizacional tiene correlato con los objetivos de la organización, en la medida en que a la racionalidad implicada en esos procesos le subyacen ajustes y control de los objetivos, que se manifiesta en una tendencia configurarlos a partir de un componente altamente cuantitativo, en términos de

indicadores. De esta manera, los resultados de la universidad pueden ser estandarizables, funcionales a propósitos diversos que van desde la medición y evaluación (rendición de cuentas), hasta el marketing y la diferenciación vertical (popularizada por medio de los rankings internacionales de universidades y los sistemas de certificación externa de calidad). Otro aspecto constituyente de este tipo de procesos modernizadores dice relación con los procesos de profesionalización de la gestión universitaria que han ido desarrollando las universidades de todo el mundo.

Manifestaciones concretas de la influencia de las fuerzas modernizadoras imperantes, se expresan en aspectos ya referidos en el capítulo 1, a saber: el capitalismo académico, la consolidación de la universidad emprendedora, como el modelo referencial más difundido, la mercantilización y la desagregación (o *unbundling*) de la educación superior. La desagregación refiere a la división de funciones en paquetes o módulos unitarios individuales, describibles y predictibles (McCowan, 2017; Robertson y Komljenovic, 2016).

En relación con lo anterior, el panorama de las universidades potencia la configuración de mecanismos de diferenciación vertical, por los cuales universidades de alto prestigio son representadas como modelos globales que establecen el canon o la regla de medida para las organizaciones del campo. De acuerdo con Drori, Delmestri y Olberg (2016), esto produce un isomorfismo intenso, en cuanto muchas universidades de rango medio promulgan las características de aquellas consideradas como las mejores del mundo.

Lo anterior da cuenta de un rasgo de nuestro tiempo que se sitúa a la base de las premisas de políticas y prácticas modernizadoras que interpelan a la universidad acerca de: la necesidad de asegurar la calidad, la consecuente reforzada valoración de la calidad y la instrumentalización de la calidad como señalizador. Esta característica del entorno institucional de las universidades da cuenta de que la enseñanza y la investigación se han logrado mantener en el núcleo de sus actividades, a pesar de las múltiples obligaciones adicionales que le son atribuidas actualmente. No obstante, lo apartemente nuevo es que ahora las universidades también están enfocadas en la calidad de estas actividades, al punto en que se les exige que tengan este enfoque (Filippakou, 2011).

De acuerdo con Buendía (2007), la idea de calidad proviene del ámbito empresarial del sector productivo de bienes y se ha aplicado también al de servicios, con el propósito de hacerlos más eficientes y eficaces. Entonces, su renovada y prioritaria importancia sería otra expresión del hecho de que las universidades experimentan la tendencia de incorporar lenguajes, actitudes y comportamientos tomados desde el sector empresarial. Porque la conciencia sobre la calidad respecto de este tipo institucional es un tema de preocupación nuevo, al menos, desde la perspectiva de su configuración como imperativo. No obstante, hasta antes del periodo de expansión, diversificación y diferenciación de la oferta y masificación de su acceso, la calidad era considerada un atributo intrínseco de la universidad. Un aspecto identitario propio de su excepcionalidad organizacional que no estaba dissociado de la idea misma de universidad.

Nowadays, the need to ensure ‘quality’ has become a central practice in universities. But this shift has not come alone, for it comes with profound epistemological and social consequences. Quality regimes influence intimately the manner in which we

construct and organise higher education (Filippakou, 2011, p. 15).

La calidad como imperativo ha logrado un status de regla general, en el marco de los procesos de modernización de alcance global. Siendo legitimada como un mito racionalizado de la universidad emprendedora que encarna y justifica los elementos característicos de las políticas de modernización, en la medida en que ellos tributan con el incremento y aseguramiento de la calidad. Esto genera una dinámica tautológica por la cual la calidad se disocia de la universidad para luego ser integrada a ella través de instrumentos de modernización que, a su vez, hacen parte de mecanismos de aseguramiento de la calidad. De ahí que la actual valoración y exigencia de calidad se convertiría en otro modo de denominar a los procesos de rendición de cuentas organizacional, definición de objetivos y administrativismo.

2.1.2 Del Estado docente al Estado evaluador

Los rasgos de desarrollo de la universidad chilena la posicionan como expresión de su era. Ello, en la medida en que consideran aspectos normativos, regulatorios y cognitivo-culturales del entorno institucional global que, a la base, impulsan procesos de mercantilización. Esto es, “la transformación de la educación en mercancía, es decir, en un servicio que se compra y se vende en un entorno competitivo y que tiende a regirse por las leyes del mercado” (Verger, 2013, p. 270), configurando un cambio radical para las universidades, por el cual sus funciones básicas pasan a ser definidas como bienes para ser producidos, envasados y comercializados, atribuyendo a la universidad una instrumentalización económica (Bertelsen, 1998; Verger, 2013).

El rol del Estado, como agente clave en la mercantilización, se observa en los principales hitos que han marcado el desarrollo de la educación superior en Chile. Entre esos hitos destacan: la configuración y consolidación del núcleo base de universidades del sistema y, posteriormente, en su expansión, diversificación y diferenciación (Brunner, 2009).

Desde la perspectiva del análisis organizacional, el proceso de configuración del sistema de educación superior chileno da cuenta del estado de latencia del proceso de transformación de sus universidades en organizaciones completas, en términos de Brunsson y Sahlin-Andersson (2000). A saber, en entidades integradas, orientadas a resultados, que se comportan estratégicamente para posicionarse en relación con otras organizaciones con las cuales compiten (Krücken y Meier, 2006).

En el origen del proceso de transformación de las universidades chilenas hacia organizaciones completas, se observa el impacto coercitivo y normativo de reformas legales de alcance nacional. Relacionadas con la reducción del financiamiento estatal de las universidades y los procesos de mercantilización, en el marco de procesos de modernización inspirados en la influencia del *New Public Management*, referido en el capítulo 1.

Estos cambios de la universidad chilena dejan al descubierto la metamorfosis de la idea de universidad institucionalizada desde el tiempo de fundación de su núcleo base. Un arreglo que instaló un imaginario de universidad cercana al modelo Napoleónico, vinculada al rol fundador, formador y financiador del Estado, en perspectiva de sus funciones e histórico

vínculo con el entorno (Bernasconi, 2015). En línea con investigaciones de Brunner (2009), Kosmutzky (2012) y Sporn (2009), se observa que aspectos determinantes de las configuraciones identitarias de las universidades, se construyen a través de una fuerte relación con sus orígenes históricos, así como a sus perfiles temáticos y ubicación geográfica.

A partir de la consideración de esos aspectos, la construcción de la identidad de la universidad chilena se observa separada en *universidades tradicionales* o *universidades CRUCH*²⁰ y *universidades privadas*. Situación que se sustenta en componentes multidimensionales que se comienzan a constituir dicotómicamente a partir de la expansión, la diversificación y el aumento de la diferenciación interinstitucional del campo, que comenzó a inicios de la década de 1980. Periodo desde el cual se volvió complejo referir indistintamente a todas sus universidades desde ese único término. Con lo cual se fue configurando una peculiaridad del sector universitario local que remite a: concepciones entorno a roles y relaciones entre la universidad, el Estado y la sociedad, en las que se interrelacionan componentes idiosincráticos, políticos y funcionales, que se abordan a continuación.

Tal como en el resto de Latinoamérica, la universidad chilena proviene de la Iglesia Católica de tiempos coloniales. Sus antecedentes se remontan a las universidades conventuales Santo Tomás de Aquino (1622) y el Convictorio San Francisco Javier (1623) que con autorización papal brindaban formación en Arte y Teología a los miembros de sus órdenes religiosas (los Dominicos de Santiago y los Jesuitas, respectivamente). Funcionando como entidades de carácter privado de régimen intraclaustral y gratuitas (Vera, 2015). Ambas universidades conventuales dieron paso a la creación de la Universidad de San Felipe en 1747 (Brunner, 1986) que las absorbió, impartiendo carreras liberales como derecho, matemáticas y medicina, funcionando con autorización real y siendo costosa y altamente selectiva (Vera, 2015).

Tras la independencia nacional, la Universidad de San Felipe fue reformada y refundada en 1842 como la Universidad de Chile, de propiedad estatal, secular y liberal, fundada y financiada por el Estado. Durante 46 años fue la única universidad del país hasta la fundación de la Universidad Católica de Chile en 1888; de origen confesional, propiedad privada y también fundada y financiada por el Estado. Desde la historiografía, se argumenta que su instalación fue interpretada como un mecanismo de protección de sus tradicionales y múltiples influencias frente a la educación Estatal, acusada de estimular una perspectiva antirreligiosa (Krebs, Muñoz y Valdivieso, 1988) y como un modo de defensa de la hegemonía social de la clase dirigente (Stuven, 2011).

Con la presencia de la Universidad Católica se instauraron las bases para la configuración de un sistema universitario dentro del cual las universidades de propiedad estatal y privada coexistieron desde sus inicios, compartiendo un fuerte carácter público basado en una estrecha relación con el Estado que participaba en su creación y las financiaba. Aspecto que constituye una particularidad del caso chileno en la comparativa internacional, pues de acuerdo con Fernández (2013) en América Latina una situación similar sólo ocurre en

²⁰ En referencia a la membresía de ciertas universidades al Consejo de Rectores de las Universidades (CRUCH) chilenas que, hasta 2018, estuvo circunscrito a las 8 universidades del núcleo base y sus 8 derivadas creadas con anterioridad a 1980.

Colombia:

(...) a diferencia de la gran mayoría de los países de Latinoamérica y del mundo, desde comienzos del siglo XX el Estado ha contribuido con recursos públicos al financiamiento de las instituciones privadas. A medida que avanzó el nuevo siglo, todas las universidades particulares fundadas hasta antes de las reformas del año 1980 fueron accediendo paulatinamente a un financiamiento fiscal que se tornó cada vez más regular y estable, aunque en su conjunto fue siempre menor al otorgado a la Universidad de Chile (Fernández, 2013, p. 151).

Desde la incorporación de la tercera universidad del país, la Universidad de Concepción (1919) hasta la fundación de la Universidad del Norte (1956), se configuró lo que Brunner identifica como el “núcleo institucional básico” (2007, pp. 156-157); un grupo de ocho universidades que se mantuvo por 25 años, en condiciones de operación relativamente estables, fundadas en el rol central del Estado que asumía la responsabilidad de la educación. Situación expresada en lo que se conoce como “Estado docente”, en referencia al hecho de que el Estado asumía la responsabilidad de asegurar la educación superior como un deber supremo del país y se hacía cargo de la mayor parte de su financiamiento. Esta postura promovía que el ingreso a la universidad se centrara en los méritos académicos de los estudiantes:

Por un lado, a partir de su entendimiento 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 (...). Por otro lado, considerando que en esa línea cabía al Estado financiar la oferta de ese servicio, garantizando la gratuidad para los estudiantes. Un criterio que se extendió a todas las universidades en la medida en que el Estado asume casi de manera completa su financiamiento (Brunner, 2009, p. 156).

Brunner (2009, pp. 156-163) describe el patrón de desarrollo del núcleo básico de la educación superior chilena a partir de cinco características principales, sintetizadas a continuación:

Baja diferenciación interinstitucional. Rasgo distintivo basado en la influencia del modelo napoleónico²¹ de universidad que, en el contexto de construcción de la república, la concibió como “el brazo educativo del Estado para la promoción de la unidad nacional y la ciudadanía iluminada” (Bernasconi, 2008, p. 27) lo que sirvió de modelo para su configuración, organización y enfoque, tal como ocurrió en el resto de la región. Así, la incorporación de nuevas universidades involucró la participación y autorización del Estado, en su creación,

²¹ En referencia al Modelo Napoleónico que fortalece la relación entre las universidades y el proyecto de Estado-Nación por el cual se enfatiza competencias técnicas de alto nivel y la educación profesional. Asociado a instituciones de educación superior públicas cuyos títulos y grados son acreditados y validados por el Estado, en un sistema altamente centralizado donde la práctica profesional es controlada por consejos profesionales, organizada y dirigida por el gobierno y que el modelo -relativamente formal- se centra en la rutina aprendizaje por sobre la investigación y pensamiento independiente (Sam y Sijde, 2014).

gobierno y financiamiento. De hecho, tanto las universidades estatales como las privadas (confesionales y no confesionales) llegaron a ser dependientes del financiamiento público. Sumado a ello, su rol como formadoras de las élites profesionales y seculares, especialmente de funcionarios públicos, llevaron a que a todas se les atribuyera la noción de *universidades públicas* (Bernasconi, 2008).

Alta diferenciación intrainstitucional. Consistente en las adaptaciones de cada universidad a sus entornos locales en asumir sus desafíos de desarrollo, principalmente en el caso de las universidades que desplegaron sedes regionales.

Orientación netamente profesional de la enseñanza ofrecida. En relación con la inspiración de la universidad chilena por el modelo napoleónico, la mayor proporción de matrículas se concretaba en programas de estudio centrados en habilitar para el trabajo (carreras profesionales, semiprofesionales y técnicas). “Dando a la universidad de la época su típica fisionomía docente, con énfasis en la titulación profesional y su régimen de cátedras, escuelas y facultades, ocupadas por un cuerpo de enseñantes reclutados de entre los profesionales con éxito en sus respectivos campos” (Brunner 2009, p. 160).

Coordinación provista por las jerarquías institucionales y el mercado de demandas estudiantiles. Otra particularidad de la universidad chilena del núcleo base es su diferenciación horizontal. Es decir, su disposición identitaria basada en un funcionamiento independiente y autónomo, condicionado por su ubicación geográfica y con recursos económicos asegurados por el Estado. Por tanto, se desenvolvía en un entorno institucional no competitivo que se sostenía en las características idiosincráticas, funcionales y políticas de cada una. “Coordinadas entre sí nada más que por la jerarquía implícita en la escala de prestigios institucionales y repartiéndose el mercado de las demandas estudiantiles en función de sus mundos sociales y geográficos de referencia” (Brunner, 2009, p. 163).

Lenta expansión y modernización endógenamente generada. La interrelación de las características antes mencionadas favoreció el hecho de que las condicionantes de cambio organizacional se presentaran en dinámicas de carácter endógeno, impulsadas por sus propias necesidades, ritmos y formas. En relación a que operaban en entornos relativamente estables y protegidas por su autonomía, político-estatalmente consagrada (Brunner, 2009, p. 166).

A partir de los rasgos observados, el arraigo de las características del tiempo de creación del sistema se tradujo en la institucionalización de una idea de universidad que se podría resumir en los siguientes componentes:

- educación superior como derecho, subvencionado/financiado por el Estado;
- modelo napoleónico /necesidades nacionales; y
- carácter público y autonomía de la provisión, como aspectos independientes de la naturaleza estatal o privada de la propiedad.

Dichas características del sistema adoptaron una expresión institucional en la figura del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Agencia creada por ley en 1954 con el objetivo de que las universidades base del sistema asumieran un rol coordinador liderado por la Universidad de Chile. Desde entonces, este consejo ha encabezado la

coordinación del sistema a pesar de que las condiciones de operación, la relación de las universidades con el Estado y el panorama de la oferta, se amplió drásticamente desde inicios de la década de 1980.

A partir de sus características, el CRUCH pasó a representar la idea de universidad institucionalizada. Tan potente que perdura en la investigación, en las estadísticas oficiales, en los discursos políticos, mediáticos y cotidianos. También en el texto de la primera y única ley específica sobre educación superior del sistema (Ley 21.091 de 2018).

Entre las décadas de los años 60 y 70 las matrículas crecieron con la introducción de campus regionales con universidades derivadas del núcleo base. No obstante, en los años 70 solo el 5% de la población entre 18 y 24 años tenía acceso a la educación superior (Campbell, Méndez y Sousa, 2005, p. 11). Manteniéndose como un sistema de nivel de acceso “elite” (Trow, 1974), hasta que a inicios de la década siguiente se adoptaron medidas para absorber la persistencia de una creciente demanda por educación superior no cubierta.

La reacción por parte del sistema era necesaria pero el Estado no contaba con suficientes recursos para asumir ese desafío (Brunner, 1986). En un periodo que experimentaba una fuerte crisis social y polarización política marcada por el Golpe de Estado de 1973, que introdujo una dictadura militar hasta 1990. Durante esos años, los diversos ámbitos de la vida nacional fueron alterados por la situación política del país que, en términos generales, se tradujo en la reducción de las libertades individuales y de la autonomía de todo tipo de organizaciones. Afectando particularmente a las universidades por su rol en la transmisión, reproducción y creación de ideas y conocimientos.

Uno de los principales factores de cambio del periodo se gestó de la mano de la cooperación y transferencia de conocimientos externos desde el sector universitario. Concretamente, por medio de la introducción de ideas y reformas neoliberales que configuraron el modelo económico que caracterizó al régimen militar (Bernasconi, 2015b; Levy, 1986) y que están en la base del sistema económico que el país tiene en la actualidad (Espinoza, 2017).

En su origen se encuentra la influencia de un grupo de economistas chilenos que, en los años 80, gestaron un proceso de transferencia ideológica e institucional entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica de Chile. En ese intercambio se introdujeron las ideas neoliberales que modificaron drásticamente la economía del periodo y determinaron las direcciones de su desarrollo en las décadas posteriores (Valdés, 1995). De acuerdo con Espinoza (2017), ese grupo de economistas promovió un nuevo régimen de financiamiento que perseguía tres metas: (1) reducir el costo fiscal por alumno; (2) incrementar gradualmente los ingresos institucionales vía aranceles y matrícula; y (3) fortalecer el régimen de ayudas estudiantiles, principalmente los créditos financieros. En el marco de la transformación del modelo económico, el panorama de la educación superior cambió sustancialmente desde 1981:

En la educación superior chilena existe un antes y un después de la macro reforma que se inicia a fines del año 1981 bajo el régimen militar liderado por Pinochet, de inspiración neoliberal, y que tuvo un enorme impacto en los sectores educación, salud y previsual. Hasta ese entonces la universidad había sido concebida como parte de

la estructura del Estado con un claro sentido de servicio público (Espinoza, 2017, p. 95).

En ese periodo se pasó de un sistema unitario de financiamiento estatal, compuesto únicamente por universidades a uno binario de financiamiento mixto tanto para el sector privado como el estatal. Esto, con el objetivo de expandir y diversificar la matrícula de educación superior que experimentaba una creciente demanda, al tiempo que la relevancia de su vínculo funcional con las necesidades cambiantes del mercado laboral y el desarrollo económico adquirió una reforzada prioridad (Bernasconi y Rojas 2004; Brunner, 1986).

La necesidad de ampliar y ajustar la oferta de educación superior para el desarrollo económico y social del país se abordó a través de una serie de reformas orientadas a su privatización. A través de ellas, la configuración del sistema fue radicalmente transformada (Holm-Nielsen, Thorn, Brunner y Balán, 2005), en la medida en que sus aplicaciones significaron: (1) la reducción del financiamiento Estatal; (2) la apertura a la inversión privada (Bernasconi, 2005; Brunner, 1986); y (3) la creación de nuevos tipos de instituciones: Institutos Profesionales (IPs) y Centros de Formación Técnica (CFT) y el reconocimiento como tales de los establecimientos de la Orden y de las Fuerzas Armadas.

Como consecuencia, el Estado comenzó a ocupar un rol subsidiario orientado a definir el marco en el cual deben operar las iniciativas privadas y los organismos intermediarios. Esta situación condujo a la transición del control estatal de la educación en todos sus niveles a un sistema altamente privatizado y coordinado por el mercado (Brunner 2009), lo que confluyó en la introducción de pagos de matrículas y aranceles en todos los proveedores del sistema. Con ello, el arraigo de aspectos idiosincráticos de la universidad chilena, institucionalizados en la figura del CRUCH, fueron drásticamente trastocados.

Desde la incorporación de universidades privadas al sistema, tras las reformas de los años 80, se produjo una diferenciación explícita entre las universidades creadas previamente a esa fecha y las creadas con posterioridad. En un lado quedaron lo que en Chile se representa como *universidades tradicionales*, en referencia a las universidades del CRUCH. En el otro lado, quedaron las nuevas universidades referidas como *no tradicionales* o *privadas*. Al respecto, Fernández (2013, p. 154) expone lo siguiente:

(...) esta distinción es relevante para el análisis por dos razones, primero, porque incluye dentro de las universidades “públicas” a un grupo que en rigor no lo es (en la medida en que no pertenecen al Estado), pero al que históricamente se le ha asignado ese carácter. Segundo, porque les escamotea un posible carácter público a las nuevas universidades privadas, las que hacen un esfuerzo permanente para intentar reivindicar esa condición.

El subsistema universitario pasó a ser representado de modo dicotómico al diferenciar entre universidades tradicionales y universidades no tradicionales. Las primeras asociadas a calidad como organizaciones excepcionales y las segundas asociadas a ausencia de calidad como organizaciones comerciales. Al menos, durante las primeras dos décadas del periodo privatizador expansivo de la provisión.

En consecuencia, un debate sobre el carácter público de las universidades privadas y estatales en el país ha caracterizado las décadas posteriores a las reformas de 1980. Dicho debate se ha presentado en distintos niveles y diversos contextos, principalmente en relación a la política pública (Brunner y Peña, 2011). En él se evidencia la necesidad de ciertos actores organizacionales de aferrarse a la idea de universidad representada por el núcleo base del sistema.

Este aferrarse a su origen daría cuenta de una estrategia de mantención de beneficios y estatus que presenta, al menos, dos fuerzas conductoras: 1) la necesidad de continuar con asignación de recursos estatales, y 2) la necesidad de mantención de su imagen asociada a *lo tradicional y público*, como atributos positivos para competir en el mercantilizado sistema de educación superior al que fueron expuestas desde los años 80.

Los argumentos empleados para mantener sus privilegios y estatus han apelado a una subjetivación del análisis de aspectos cuantitativos-estructurales del sistema, como se observa en Brunner y Peña (2011). Por lo que, tal como explica Fernández (2013; 2016), en el contexto chileno la expresión *público* no se utiliza como sinónimo de *estatal*, como suele ocurrir en otros países. Pues, este atributo tan peculiar (el carácter *público*), erigido sobre las diversas universidades del núcleo base (de propiedad estatal y privada, seculares y laicas) no podría ser transferido a las otras universidades (de propiedad privada, seculares y laicas), simplemente porque las condiciones del tiempo de su creación fueron otras; unas donde el Estado cedió su protagonismo al mercado.

2.2 Consolidación de la universidad neoliberal chilena

2.2.1 Expansión desregulada

El cambio del rol del Estado frente a la educación superior marcó profundamente la conceptualización misma del sistema, generando en ella una fisura que se manifiesta hasta hoy. Dicho efecto puso en jaque las concepciones fundantes de esa relación, en un periodo autoritario en el que la política pública pasó de considerar a la educación superior como un derecho social a un beneficio privado.

Esta fisura en la historia reciente de la educación superior chilena se fue profundizando debido a los problemas de calidad de la provisión, de costos y de nivel de endeudamiento de familias y estudiantes, instalados durante los primeros quince años posteriores a las reformas de los años 80.

La aplicación de las reformas privatizadoras²² dieron paso a un crecimiento drástico en el número de proveedores de educación superior, con una inusitada rapidez y contundencia cuantitativo-estructural. “Apelando a la libertad de enseñanza, se redujo ostensiblemente el gasto público en educación superior. Así, se construyó un sistema basado en la competencia y en el criterio de autofinanciamiento vía aranceles” (CNAP, 2007, p. 16).

El reducido financiamiento Estatal de la época se entregaba mediante el Aporte Fiscal Directo

²² Decretos con Fuerza de Ley No. 1 de 1980 y No. 5 de 1981, del Ministerio de Educación Pública.

(AFD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). El AFD fue diseñado como el principal instrumento de financiamiento basal que el Estado destina a las universidades del CRUCH y desde 1989 fue ampliado a todos los tipos institucionales del sistema.

El AFI fue configurado como un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos y el 5% restante de acuerdo con indicadores de desempeño anuales; relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia. El AFI fue diseñado con el objetivo de mejorar la calidad de la docencia de pregrado, mediante la promoción de la competencia entre las instituciones de educación superior por captar a los mejores alumnos (Brunner, 2008).

La competitividad del sistema se sustentaba y fomentaba por sus propias características. En primer lugar, por la necesidad de captar estudiantes para contar con ingresos por aranceles y, con ello, sostener el financiamiento de las operaciones organizacionales. En segundo lugar, por la existencia de incentivos como el AFI, que se asignaban en relación a la matrícula de los estudiantes con mejor resultado en la prueba de selección universitaria del país (Barroilhet, 2019).

El ritmo de crecimiento del sistema derivó en que el procedimiento de evaluación se relajó y el sistema empezó a perder credibilidad (Bernasconi y Rojas, 2004). Por tanto, el efecto de las problemáticas derivadas de su rápida expansión y su falta de regulación generaron, a partir de la década siguiente, un impulso regulador centrado en la preocupación por la calidad de la oferta y la estabilidad del sistema. De acuerdo con Levy (1986, p. 81) "el sistema educativo chileno se consideró excesivamente pesado y los estudios empíricos han cuestionado en particular los efectos distributivos de la educación superior".

Este crecimiento se desarrollaba en paralelo a que la financiación pública bajó un 40% entre 1981 y 1990 (Bernasconi, 2005), se instaló el cobro de aranceles, surgieron sistemas de financiamiento para los estudiantes (vía becas y créditos) y se desencadenó un proceso competitivo. Así, un importante número de universidades que no logró adaptarse al creciente mercado educativo y fue desapareciendo.

Al cumplirse una década del inicio del proceso de reformas, Chile pasó de un sistema compuesto por 8 universidades en 1981 a uno de 303 instituciones de educación superior en 1991. Periodo a partir del cual las fuerzas de competencia del mercado y su autorregulación también dejaron en evidencia la fragilidad económica de la nueva provisión. Los números de la expansión inicial gradualmente se fueron reduciendo por la desaparición de algunos proveedores incapaces de subsistir en ese mercado.

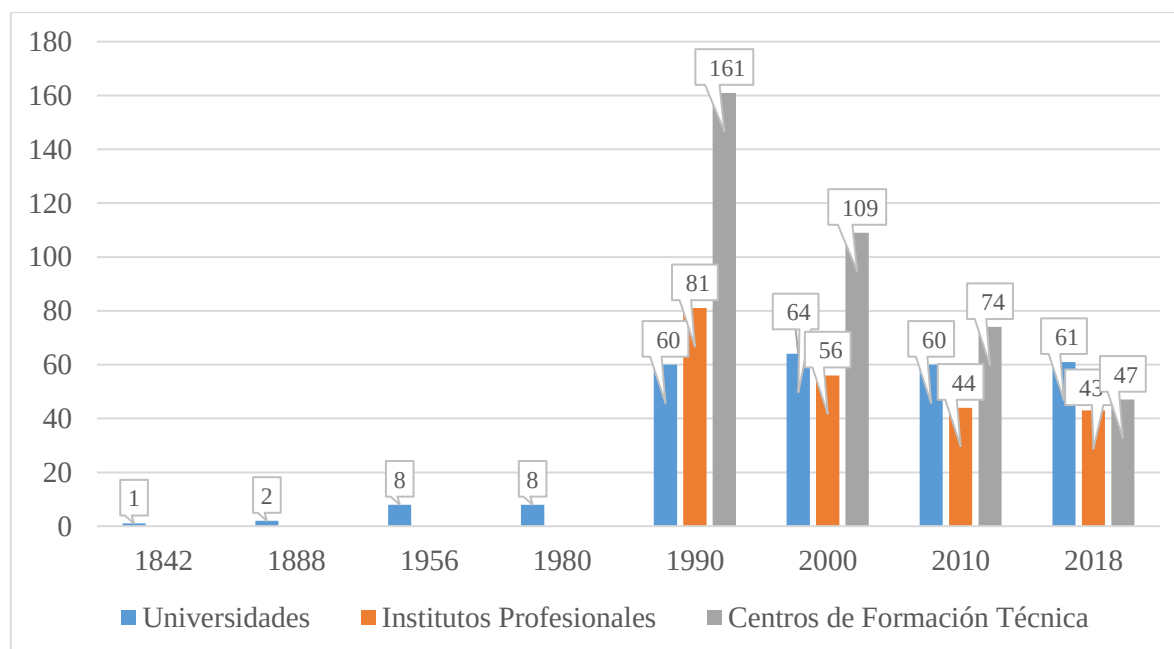
En menos de diez años, la calidad pasó de ser concebida como un atributo indisociable de la universidad a una necesidad prioritaria respecto de las nuevas universidades del sistema. Principalmente, porque se esperaba que el mercado regulara sin mediación estatal, lo que se hizo insostenible frente a la excesiva inestabilidad y baja legitimidad de los nuevos actores de ese campo.

Durante los quince años posteriores a la implementación de las reformas privatizadoras del

sistema la preocupación, los debates sobre educación superior fueron ampliamente acaparados por la necesidad básica de incrementar la calidad. En esa línea, los esfuerzos políticos se centraron en la configuración de mecanismos regulatorios orientados a: garantizar estabilidad, equidad y calidad dentro de la reestructuración y el desarrollo del sistema educativo (Bernasconi y Rojas, 2004; Brunner, 2009).

Gráfico 2.1

Evolución instituciones de educación superior en Chile 1842 – 2018



Fuente: elaboración propia con información SIES (2019).

En efecto, el Estado introdujo gradualmente mecanismos diseñados para aumentar el control sobre la autorización y evaluación para la creación de las nuevas instituciones (Bernasconi y Rojas 2004). Al tiempo en que el fenómeno de expansión de la oferta -vía nueva provisión privada- fue reforzando la valoración como referente positivo de las universidades del núcleo base, en contraste con las nuevas. Las primeras, representando valores tradicionales de bienestar social y, las segundas, intereses mercantilistas inéditos en relación a la educación superior.

En ese contexto, se promulgó la Ley N°19.962 (Orgánica Constitucional de Educación de 1990) que fijó los requisitos mínimos que debían cumplir los niveles de enseñanza básica y media. Además de regular el deber del Estado de velar por su cumplimiento y normar el proceso de reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel. Adicionalmente, creó el Consejo Superior de Educación (actualmente Consejo Nacional de Educación, CNED) como una nueva agencia encargada de garantizar los niveles mínimos de calidad, autorizar o rechazar el funcionamiento de universidades e institutos profesionales, supervisar el desempeño de las entidades autorizadas, recomendar sanciones, proporcionar información pública sobre el sistema, y funcionar como organismo consultor del Ministerio de Educación, MINEDUC.

Uno de los hitos del periodo se gestó en 1998 a través del diseño y la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (MECESUP). Por medio de un acuerdo de asistencia técnica y financiera entre el Gobierno de Chile y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del World Bank. Por el cual, gradualmente se instalaron instrumentos de financiamiento competitivo y de rendición de cuentas en el sistema.

El Programa se diseñó originalmente en términos de tres problemas básicos de la educación superior: baja calidad y relevancia de la oferta educativa; falta de equidad en el ingreso al sistema y su desarticulación. Sin embargo, en el proceso de su instalación terminó orientando su accionar a la solución principalmente de la calidad (Ministerio de Educación, 2004, p. 4).

El programa MECESUP implicó el potenciamiento de la transformación de las universidades en universidades emprendedoras y la profundización de sus procesos de evolución hacia organizaciones completas. Por la vía de instalar la planificación estratégica, la toma de decisiones basada en evidencia y los indicadores de desempeño (tasas de retención y titulación estudiantil, por ejemplo), como requerimientos para el financiamiento competitivo. Con lo cual se pasó de un sistema de asignación de recursos basado en criterios históricos y sin rendición de cuentas, a uno de asignación por resultados.

En su primera fase MECESUP impulsó el desarrollo de tres áreas específicas del sistema: coherencia y eficacia, calidad y relevancia, y equidad, a través de lo que se denominó Fondo Competitivo. Un mecanismo de asignación de recursos que financió acciones de mejoramiento académico e infraestructura en las universidades del CRUCH. El programa fue considerado altamente exitoso, lo que impulsó al Ministerio de Educación a replicar su funcionamiento en tres fases denominadas MECESUP 1999-2005, MECESUP2 2006-2011 y MECESUP3 2012-2016.

En su segunda fase, MECESUP se centró en la idea de apoyar el desarrollo del país hacia una economía basada en el conocimiento, mediante el fortalecimiento del sistema de educación terciaria. Incrementando la efectividad de su financiamiento público a través de una mayor rendición de cuentas sobre el desempeño. Se implementó el Fondo Competitivo que pasó a denominarse fondo de innovación académica (FIAC), con la implementación experimental de Convenios de Desempeño, en un número limitado de universidades acreditadas del Estado. Para promover procesos de innovación respecto de la armonización curricular, la formación doctoral y fortalecer las redes colaborativas.

El objetivo principal de MECESUP3 fue ayudar a las instituciones de educación terciaria a alcanzar la excelencia. A partir del entendimiento de que una institución de educación terciaria es excelente cuando produce graduados que, a través de su experiencia educacional, logran adquirir conocimientos y habilidades relevantes y de alta calidad. Además de institucionalizar el financiamiento por resultados como un rasgo estándar e instrumento familiar.

En base a la descripción de Brunner (2009, p. 156) respecto del patrón de desarrollo del núcleo básico de la educación superior, las características del desarrollo posterior a las

reformas de 1981 hasta la primera década del siglo XXI podrían expresarse comparativamente, como se sintetiza a continuación:

Tabla 2.1

Patrones de desarrollo de la universidad chilena

Rasgos característicos 1842 -1980	Rasgos característicos 1981-2011
- Núcleo base, sistema unitario (universitario)	- Contorno expandido, sistema binario (universidades y entidades técnico-profesionales)
- Baja diferenciación interinstitucional	- Alta diferenciación interinstitucional
- Alta diferenciación intrainstitucional	- Baja diferenciación intrainstitucional
- Orientación netamente profesional de la enseñanza ofrecida	- Amplitud de la orientación formativa del sistema
- Coordinación provista por las jerarquías institucionales y el mercado de demandas estudiantiles	- Coordinación provista por instrumentos de política y condicionada por mercados de demandas estudiantiles, sociales y productivas
- Lenta expansión y modernización endógenamente generada.	- Rápida expansión y modernización exógenamente generada.

Fuente: elaboración propia, a partir de Brunner 2009, pp. 156-163.

Alta diferenciación interinstitucional. Una vez autorizada la creación de universidades por parte de privados y con bajos requerimientos para operar, se genera un mercado universitario de mayor diferenciación cuyas entidades presentan variedad de estrategias de competencia. Todas ellas desplegaron maniobras comerciales que se diferenciaron por aspectos, tales como: niveles de selectividad, recursos financieros disponibles para sostenerse, amplitud disciplinar y carácter de la oferta académica, ubicación geográfica, intereses y/o afiliaciones que representaban, entre otros. Las universidades que hasta entonces ostentaban el carácter de universidades tradicionales o públicas, quedaron protegidas en la figura del CRUCH configurando una identidad grupal de referencia. Mientras que las nuevas universidades se instalaron como *las otras*: un cuerpo homogéneo de entidades de segunda categoría. Esto derivó en que se activaran fuertes mecanismos de competencia al interior de cada grupo y, a su vez, entre ellos.

Baja diferenciación intrainstitucional. Las reformas que permitieron la expansión del sistema vía comercialización y las políticas modernizadoras de regulación correctiva que fueron introducidas en las décadas de 1990 y 2000, confluyeron en procesos de isomorfismo organizacional. Por los cuales la universidad chilena fue adoptando las características del modelo de universidad emprendedora y, con ello, activando comportamientos similares y transformaciones en sus elementos organizacionales.

Amplitud de la orientación formativa del sistema. A la tradicional orientación profesional de la enseñanza ofrecida se suma el creciente rol del sector técnico-profesional y el fortalecimiento de la investigación y el posgrado para crear nuevo conocimiento y capital humano avanzado. La matrícula de pregrado se divide entre formación universitaria, técnica y profesional. La matrícula en posgrado crece en un número significativo de universidades. Éste último, además, se posiciona como fuente de ingresos económicos y fuente de prestigio, según en énfasis de las estrategias de las distintas universidades.

Coordinación provista por instrumentos de política y condicionada por mercados de demandas estudiantiles, sociales y productivas. En un mercado universitario altamente competitivo, la diferenciación vertical se establece como un rasgo de construcción característico. Para poder ubicarse en posiciones competitivas, la universidad despliega estrategias adaptación y/o flexibilidad frente a requerimientos del entorno institucional que influyen en ella y en la que ella también influye. En este escenario, las universidades con mayor capital simbólico²³ cuentan con mayor poder de negociación o resistencia a los requerimientos del entorno. Por tanto, su acción –si bien está influenciada por su entorno institucional- se moldea desde dentro, es decir, primeramente, ajustadas a sus lógicas organizacionales, en consideración de sus propias características como prisma de apropiación/significación del entorno institucional. Mientras que las universidades carentes de prestigio o que se encuentran empeñadas en incrementarlo, se disponen hacia fuera, ajustadas en función de las lógicas institucionales (entendidas como sistemas de creencias y prácticas asociadas que predominan en un campo organizacional y que, por tanto, moldean el comportamiento de los actores organizacionales de apropiación/significación de su acción.

Expansión explosiva y modernización exógenamente generada. Las interrelaciones de las características antes mencionadas favorecieron el hecho de que las condicionantes de cambio organizacional se presentaran en dinámicas de carácter exógeno. Impulsadas por la necesidad de que las universidades operasen como instrumento de producción y transferencia de conocimiento. Así los procesos de liberación, desregulación y comercialización generaron dinámicas que redundaron en que éstas pasaran de operar en un entorno relativamente estable a uno inestable, coordinado por el mercado.

2.2.2 Regulación tardía y la ideología del desempeño

El proceso de expansión desregulada derivó en la implementación de estrategias de ajuste y modernización que sentaron las bases de lo que sería un cuerpo de coordinación del sistema. El que ha promovido progresivamente fuerzas de desarrollo isomórfico al entorno institucional de las universidades por la vía de la legitimación de ciertas prácticas como más eficientes y legítimas que otras.

Uno de los principales protagonistas de este fenómeno es el programa MECESUP, debido a que -tanto a nivel macro como meso- sus efectos han sido claves para activar el despliegue de arreglos materiales y la reconfiguración de sistemas normativos. Específicamente en la institucionalización del modelo de universidad emprendedora por la vía de instrumentalizar

²³ Desde la noción de capital simbólico de Bourdieu donde se entiende como un concepto relacional; un modo de enfatizar ciertos rasgos relacionales del capital en general, en Fernández (2012).

la calidad como señalizador, en el marco de procesos de rendición de cuentas y de diferenciación vertical.

Un ejemplo de que sus premisas modernizadoras lograron trascender más allá del impacto local de sus proyectos de financiamiento competitivo, es el rol que jugó en la ejecución de un plan experimental de acreditación institucional voluntaria (derivado de la primera fase de MECESUP). Con el cual se dio inicio a la configuración de lo que posteriormente se convirtió en el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior (SINACES), que dio origen a dos nuevas estructuras formales de coordinación del sistema: la Comisión Nacional de Acreditación y el Sistema Nacional de Información sobre Educación Superior del Ministerio de Educación.

El debate político en torno a la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad se sustentó en los mismos objetivos del MECESUP, en el sentido de responder a la necesidad de mejorar la calidad de la educación para formar más y mejores profesionales, en función de las sociedades y economías del conocimiento. Entonces, la calidad no sólo se mantuvo como una de las temáticas principales en las discusiones sobre educación superior, sino que adquirió un rol protagónico durante la década del 2000.

El texto del mensaje presidencial que acompañó la presentación del proyecto de Ley destinado a establecer el SINACES (Lagos, 2003), fundamentó su argumento en tres ejes:

- que para lograr igualdad de oportunidades de desarrollo personal y profesional es indispensable establecer mecanismos que aseguren calidad de la oferta educativa sobre la base de criterios de validez general;
- que para facilitar la toma de ediciones sobre la educación superior chilena (dada su diversidad de proveedores, amplia y variada oferta de programas de estudios y el creciente número de vacantes), se necesita información sobre sus características, implicancias y calidad; y
- que dichas transformaciones y requerimientos se enmarcan en el contexto de los procesos de globalización, ejemplificados en referencia al establecimiento de sistemas de acreditación de educación superior en otras regiones del mundo.

Finalmente, la Ley (20.129) fue promulgada en 2006 creando dos nuevos organismos de coordinación del sistema: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES).

La CNA se estableció como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con 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 estos ofrecen. En específico, asumió las tareas de coordinar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, desarrollar la función de evaluación institucional, autorizar y supervisar las agencias acreditadoras de programas de estudios, estudiar y proponer sistemas y mecanismos de habilitación profesional y de certificación de competencias en el caso de estudios técnicos, desarrollar los procesos obligatorios de evaluación y acreditación que se implementen. Además de asesorar al gobierno en materias de regulación.

Con la creación de la CNA la supervisión de la oferta académica del sistema fue incrementada por la instalación de procesos de acreditación de calidad. Que, si bien, eran de carácter voluntario, se difundieron rápida y ampliamente en el sistema. Especialmente, en el subsector universitario dado que representó una influencia normativa y coercitiva relevante para la legitimidad de la provisión.

Si bien la calidad fue asumida como un tema de primera relevancia no se formalizó un concepto de referencia que guiara su apropiación. No figuraba explícitamente definida en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N°18.962 (1990), ni tampoco lo hizo luego en la Ley que estableció el sistema nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20.129 (2006).

En las definiciones que realiza la CNA sobre el objeto de la acreditación institucional y de la acreditación de programas de estudio de pregrado y posgrado se aprecia un énfasis en dos vías: 1) *evaluación de la consistencia interna* (en base al cumplimiento de sus propósitos) y 2) *evaluación de la consistencia externa* (en relación con estándares nacionales e internacionales consensuados por la comunidad académica, disciplinaria o profesional).

La calidad se define como la articulación y consistencia entre el logro de los propósitos que son definidos por las carreras e instituciones y la satisfacción de los requerimientos sociales para la formación del capital humano, que se objetivan en los criterios de evaluación externos (CNAP, 2007, p. 68).

Al respecto, Scharager (2017, p. 69) deduce que esta postura hacia la calidad “presupone que el Estado observa mientras que el mercado regula, lo que está alineado con los dogmas de una economía neoliberal”.

Por su parte, la Ley General de Educación N°20.370 (2009), definió calidad de la educación como uno de los principios inspiradores del sistema, frente a su deber de:

(...) propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley (Art 3°, letra c).

Para Scharager (2017, p. 69) “el problema de la calidad se entiende nuevamente como la elaboración de mecanismos de comparación entre entidades en un contexto de competencia y mercado”, una interpretación que se ajusta al contexto neoliberal chileno que permea los diversos ámbitos de la acción social.

En concordancia con lo anterior, un examen crítico de Barroilhet (2019) concluye que el modo de clasificación e información de los veredictos de acreditación institucional²⁴ habría fomentado el hecho de que la acreditación se expresara en términos de ranking. Propiciando el establecimiento de una racionalidad instrumental de diferenciación vertical en el sistema.

²⁴ Planteados en escala numérica de 0 a 7, siendo 7 la evaluación más positiva, al igual que la escala de evaluación tradicional del sistema educativo nacional.

A la luz de lo examinado, la preocupación por la calidad aparece como respuesta a la necesidad de aportar información a los mercados universitarios e instrumentos de política para justificar la aplicación de reformas modernizadoras. Aquello, como si se tratara de transformaciones que no dan cabida a cuestionamientos por cuanto su necesidad se da por entendida, dotada de un manto de neutralidad ausente de disputas ideológicas. Fenómeno que no tiene relación con la realidad social, en la medida en que la universidad juega un rol central para la consecución de diversos intereses de múltiples actores y de variada naturaleza. Por lo cual resulta particularmente interesante observar la neutralización de la calidad desde su dimensión discursiva, como postula Filippakou (2011).

Un aspecto tan crucial como la calidad de la educación superior en nuestros días, es particularmente sensible debido a las presiones sin precedentes de la universidad enfrentada a dinámicas neoliberales que marcan las transformaciones socioculturales imperantes. De ahí que la calidad, en el marco de la universidad actual, es instrumentalizada como señalizador de las credenciales que otorga.

Reconociendo que los debates en torno a la multiplicidad de aproximaciones conceptuales a la calidad en educación superior son un ámbito de amplia y abierta discusión, que puede ir desde referirla como un concepto relativo a uno absoluto. Para ahondar en sus características en educación superior se recoge el ilustrativo aporte de Harvey y Green (1993, pp. 11-29). Por medio del cual se presentan seis enfoques acerca de la calidad, entendiéndola como un concepto relativo y asumiendo que uno o más de estos enfoques pueden estar presentes individual o simultáneamente:

- *Calidad como algo excepcional*: que toma la noción de calidad como algo especial, distintivo y elitista; como *excelencia* en referencia a alta calidad y como calidad excepcional, en relación a cumplir con un conjunto de estándares requeridos (mínimos).
- *Calidad como perfección (o consistencia)*: este enfoque está configurado por las nociones interrelacionadas de cero defectos (conformidad con las especificaciones en lugar de superar los estándares elevados) y cultura de calidad, en la que todos los miembros de la organización son responsables de la calidad, en perspectiva de algo *hecho bien a la primera*, Harvey y Green (1993, p. 15).
- *Calidad como aptitud para el propósito*: este enfoque relaciona la calidad con el propósito de un producto o servicio. Sugiere que la calidad sólo tiene significado en relación con el propósito del producto o servicio. Por tanto, se juzga en la medida en que el producto o servicio logra su propósito, aunque este puede ser planteado desde perspectivas diferentes porque depende de la naturaleza de dicho propósito. Así, se puede distinguir entre la orientación hacia la misma organización y hacia fuera de ella. Una calidad orientada al cumplimiento de la calidad organizacional, entonces difiere significativamente de cómo se expresa la calidad orientada a la satisfacción de los consumidores.
- *Calidad como valor por dinero*: ve la calidad como retorno de la inversión o calidad como el precio que se puede pagar. Ha sido un enfoque altamente popular por el cual se vincula la educación con la relación calidad-precio a través de la demanda de eficiencia y efectividad. Entre los años 80 y 90 en Europa la perspectiva de valor por dinero está presente en la noción de rendición de cuentas, alineada con los gobiernos

interesados por aumentar los resultados de la educación superior reduciendo inversión adicional. Por lo que la operativiza como mecanismos de control y auditoría por medio de instrumentos específicos como: (1) indicadores de desempeño, destinados a monitorear eficiencia y (2) manifiestos que presentan la política organizacional sobre lo que se brinda como servicio, por lo que comprenden textos como modelos educativos, estatutos y principios, planes de desarrollo, entre otros (Harvey y Knight, 1996, pp. 6-7).

- *Calidad como transformación*: es una noción de calidad como cambio de un estado a otro; un cambio cualitativo. Ve la educación como procesos participativos que ubican al estudiante en el centro de procesos continuos de transformación no restringidos a lo aparente o físico sino también de trascendencia cognitiva. Al respecto, Harvey y Knight (1996) identificaron los siguientes elementos de calidad transformadora en la educación superior: *mejorar y empoderar al participante*.

La aproximación predominante de la calidad que tiende a darse en el contexto chileno se relaciona con la noción de ajuste a los propósitos, complementada por la de calidad como valor por dinero. La primera se observa en el énfasis que se aplica en la operativización de los procesos de evaluación de calidad (Barroilhet, 2019) y también en el hecho de que es la noción compartida por los profesionales que están a cargo de ese aspecto, al interior de las organizaciones educativas de nivel terciario (Scharager, 2017). La segunda, aparece en la evaluación de la eficiencia por medio de rendición de cuentas e indicadores de desempeño específicos en materia económica, administrativa, formativa y académica.

Existe consenso en el medio especializado de que el SNACES ha favorecido la instalación de un conjunto de mecanismos al interior de las instituciones de educación superior orientados al mejoramiento de la calidad. (...) Sin embargo, también resulta evidente que estos procesos han derivado en una creciente burocratización e instrumentalización de la gestión académica, cuyo fin último es conseguir la acreditación, lo que se homologa a una “garantía o sello de calidad” (Scharager, 2017, p. 79).

Adicionalmente, la investigación de Scharager (2017) constata que la predominancia de este despliegue de la ponderación de la calidad y su evaluación ha confluído en la reducción del poder de los cuerpos académicos. Debido a que aspectos de su gestión son transferidos a un emergente tipo de participantes de la organización; a profesionales no académicos que incorporan estrategias de gestión más orientadas a lo administrativo y enfatizan los aspectos técnicos e instrumentales. Aquello, en concordancia con lo que se ha documentado en otros sistemas que también han experimentado los efectos de la instalación de mecanismos de fortalecimiento de la eficiencia y la eficacia, en el marco de la implementación de políticas modernizadoras que enfatizan la rendición de cuentas organizacional, el ajuste de objetivos y el administrativismo (Schneijderberg, 2017).

Dado que los procesos de acreditación se basan en los propósitos institucionales y en criterios de consistencia interna, la acreditación tampoco ha contribuido a generar una cultura de excelencia académica, sino que más bien a la búsqueda de la suficiencia o al logro de estándares mínimos para aprobar los requerimientos de los procesos de evaluación externa (Rodríguez, 2012, p. 128).

Desde la perspectiva de los efectos de la puesta en marcha y el funcionamiento del sistema de aseguramiento de la calidad -en los términos de su institucionalización antes caracterizada- se desprende que rasgos de mercado han sido potenciados en su desarrollo. Una manifestación de ello es la presencia de la calidad como tópico de la publicidad de las universidades. Un ámbito en el que estas despliegan estrategias propias de organizaciones de carácter comercial para posicionar y diferenciar sus productos. Por medio de estrategias de marketing que operan como instrumentos de señalización de cierto capital simbólico existente y/o deseado. Además de la configuración de atributos específicos para construcción y diferenciación de marca.

Durante la última década la publicidad de la educación superior, en específico, de las universidades, ha sido abordada tanto cuantitativa como cualitativamente. En esa tarea se han explorado los niveles de gasto publicitario del sector, su nivel de presencia respecto de otras organizaciones y los periodos en que este tipo de marketing tiene mayor despliegue. Así como también las formas en que la educación superior emerge en los discursos de su publicidad, sus temas, descriptores, atributos y estrategias discursivas (Simbürger, 2013; Zapata y Tejeda, 2016; Wörner Santander y Arancibia, 2016).

Una etnografía visual de la publicidad sobre educación superior en el transporte público de la ciudad de Santiago realizada por Simbürger (2013), exploró las dimensiones textuales y visuales de la publicidad desde la perspectiva del análisis crítico del discurso. Entre sus principales conclusiones destaca que la mayoría de los discursos reflejan la idea de la universidad emprendedora; que tanto universidades públicas como privadas están presentes en la publicidad, aunque estas últimas son las que dominan en este ámbito; que las universidades se enfocan principalmente en el prestigio y las percepciones de la calidad que posee su oferta formativa; y que se encontraron referencias a los resultados previstos de la educación superior, entre ellos, a empleabilidad.

A su vez, Wörner, Santander y Arancibia (2016) identificaron una correlación entre calidad universitaria (definida en base a una categorización provista de indicadores externos), distribución de ingresos presupuestarios y gastos en avisaje. En esa línea, concluyeron que “el sector universitario ha adoptado los métodos de marketing imperantes en el mundo de los negocios contemporáneos, entre ellos, la publicidad y el avisaje”. Además, destacan la identificación de dos casos extremos: universidades (mayoritariamente de regiones y tradicionales) en que el avisaje es escaso o casi nulo y otras que lo utilizan intensivamente, dentro de las cuales hay 12 que invierten más del 5% de sus ingresos presupuestarios en ello. Estas últimas, en su totalidad universidades privadas creadas después de 1980 que se ubican en los grupos más bajos en términos de su certificación de calidad.

A su vez, un análisis sistemático de la publicidad de las universidades en el marco de la indagación acerca de publicidad engañosa de esas organizaciones, realizado por Zapata y Tejeda (2016), permitió generar un panorama general acerca del tema en Chile y un marco conceptual para su examen. Entre sus principales hallazgos destacan la presencia de tres tipos de mensajes recurrentes:

- *de tipo aspiracional*, relativos a las oportunidades y desarrollo de un futuro exitoso, donde la superación personal es tomada como un elemento clave.

- *de orden económico*, que hacen referencia a descuentos, becas y facilidades de pago de los estudios ofrecidos.
- *acerca de contribuciones de la universidad a su entorno social o nacional*, mediante una variedad de actividades que va desde la investigación, extensión o derechamente a la formación de profesionales con cierto perfil.

Estos tres tipos de mensajes aparecen en parte importante del avisaje de las universidades analizadas. Son mensajes usuales que repiten diversos eslóganes, citas de personalidades, referencias a la misión organizacional o estadísticas que dan cuenta de las oportunidades de desarrollo profesional, económico o impacto social que se alcanzaría en las universidades. Respecto de los principales atributos de dichos mensajes, Zapata y Tejeda (2016) observan avisos principalmente de orden racional, esto es, que mencionan datos cuantitativos de oferta académica, como: empleabilidad y beneficios económicos (usualmente reforzados con números y porcentajes favorables de la institución) para argumentar que se trata de una organización con positivos resultados. El llamado que hacen es, por lo general, a matricularse en la universidad y en alguna de sus sedes y/o programas.

En línea con lo anteriormente abordado, esta investigación considera que la preocupación por la calidad y sus efectos organizacionales, como mecanismo de señalización para competir en el mercado de la educación superior, estaría vinculada al fenómeno de la desagregación. Que, en términos generales, refiere a la adopción de estrategias propias del ámbito comercial, que se aplican para adecuar la entrega de productos a modalidades flexibles y que implican la separación de elementos de un producto y/o la descomposición de un producto en múltiples productos, con la finalidad de incrementar las oportunidades de venta y/o posicionamiento.

Así, desde la observación del fenómeno de la desagregación, se observan modificaciones a la estructura formal de las universidades por la creación de nuevas capacidades organizacionales. Dentro de las cuales una relevante proporción comprende capacidades de gestión especializada que se pueden agrupar en base a sus objetivos:

- *de currículo*: capacidades de gestión para el desarrollo curricular,
- *de docencia*: capacidades de gestión para el desarrollo de la docencia,
- *de investigación*: capacidades de gestión para la innovación y la transferencia,
- *transversales*: capacidades de gestión para el relaciones internacionales o interinstitucionales, vinculación con graduados, análisis institucional, desarrollo estudiantil, aseguramiento de la calidad.

Destaca la creación de unidades de gestión para abordar temas de recolección y análisis de datos (Rivera, Astudillo y Fernández, 2009); otras para desarrollar y supervisar procesos de acreditación y la instalación de mecanismos de aseguramiento de la calidad (Scharager, 2017; Scharager y Rodríguez, 2019). Así como también para realizar seguimiento a graduados y servicios de inserción laboral (Orellana, 2010). Estas nuevas capacidades organizacionales destinadas a realizar tareas especializadas de la gestión universitaria, están directamente relacionadas con requerimientos derivados de las políticas de modernización de la educación superior en Chile. De hecho, un número considerable fue creado con financiamiento del programa MECESUP.

The enthusiastic espousal of neo-liberal ideas by university administrators accelerates this process, as they adopt a corporate style of management and employ the language and logic of business to redefine priorities and reshape procedures, work-force and curriculum. Market discourse is revolutionising what we are and do as centres of higher learning, and carries serious implications for autonomy, jobs and academic freedom (Bertelsen, 1998, p. 131).

Este tipo de fenómenos implica la incorporación de nuevos participantes, configuración de incipientes perfiles profesionales y la reconfiguración de las dinámicas de la estructura jerárquica y de las relaciones entre los participantes de la organización. Todo ello, dispuesto en miras al contexto evaluador desde el cual se ha impulsado su necesidad de emergencia.

2.3 Vinculación universidad - mercado laboral

2.3.1 Mercados en disputa y cuestionamientos al modelo

En el centro de su configuración, la idea de universidad chilena representa una serie de tensiones principalmente derivadas de relación con el Estado y la sociedad, cuyos orígenes son múltiples y pueden rastrearse desde las condiciones de su tiempo de fundación, la institucionalización de la universidad chilena y los radicales efectos de las reformas privatizadoras de la década de 1980, visto en los ítems previos de este capítulo.

El principal debate en Chile sobre la configuración de la estructura regulativa del sistema está conectado con el significado de la educación pública. Es por ello que la naturaleza gratuita esperada de la provisión pública y la participación del Estado en todos los sectores de educación superior ha sido un tema en juego durante las últimas tres décadas.

Desde que el Estado cede espacio al mercado y este último se posiciona como entorno de operación de la educación superior chilena, los mercados ocupacionales, institucionales y de consumo coexisten y operan interconectados como componentes clave; desplegando dinámicas de coordinación basadas en la lógica del intercambio comercial. De este modo, la universidad chilena comprende organizaciones flexibles, competitivas, económicamente restrictivas, diferenciadas verticalmente (por su calidad, prestigio y nivel de selectividad) y distribuidas de modo centralizado en el territorio nacional, que representan diversas expresiones del modelo conceptual de universidad emprendedora (Clark, 1998).

El sistema se caracteriza por ser uno de los más privatizados del mundo. Alrededor del 68% de todos los gastos en instituciones educativas provienen de hogares y otras entidades privadas, entorno al 90% de la provisión es privada (OCDE, 2018) y el 84% de los estudiantes asiste a organizaciones privadas.

Actualmente, la provisión se compone de organizaciones educativas de nivel terciario agrupadas en dos subsistemas explícitamente diferenciados; el universitario y el técnico-profesional e incluye a proveedores de educación superior de las fuerzas armadas y de orden. La Ley sobre Educación Superior (2018) define los objetivos del primero a partir de su quehacer, es decir, de lo que ésta contribuye en cuanto cultivo, creación, preservación y

transmisión de conocimiento. A su vez, los objetivos del segundo, son definidos desde lo que hacen sus profesionales (graduados) a través de su contribución al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales, así como también respecto de crear, preservar y transmitir conocimiento.

En 2018 la matrícula total del sistema alcanzó los 1.262.771 estudiantes, distribuidos 59,4% en Universidades, 29,7% en Institutos Profesionales y 18,8% en Centros de Formación Técnica. De ellos, el 94,1% en pregrado y el 3,7% en posgrado. La cobertura en educación superior alcanzó el 40% respecto de la edad de cohorte (jóvenes entre 18 y 24 años), de acuerdo con el reporte SIES²⁵ (2018 b).

Tabla 2.2

Matricula de educación superior por tipo de institución, año 2018

Tipo de institución	Pregrado	Posgrado	Postítulo	Matrícula Total
Centros de Formación Técnica	136.773	-	11	136.784
Institutos Profesionales	373.669	-	1.793	375.462
Universidades	677.981	46.820	25.724	750.525
Total general	1.188.423	46.820	27.528	1.262.771

Fuente: elaboración propia en base a datos de SIES (2018b).

Al finalizar la primera década del siglo XXI la universidad chilena se mantuvo como la institución de educación superior de referencia desde donde se definen las pautas de acción y los estándares de calidad de todo el sistema. Como subsistema se compone de 57²⁶ universidades vigentes, de las cuales el 31,5% (18) son de propiedad estatal y 68,4% (39) de propiedad privada²⁷, en suma, concentra un 59% de la matrícula total del nivel terciario.

Todas las universidades presentan cobro de aranceles (que ubican a este subsector entre los más costosos del mundo). A ellas acceden estudiantes de variado rendimiento previo y de diverso contexto social, económico y cultural. Quienes, por un lado, deben afrontar múltiples mecanismos de segmentación para su ingreso, como son: los requisitos de selectividad, las oportunidades de financiamiento, el costo, la ubicación geográfica, el prestigio y la oferta académica. Por otro lado, deben sobrellevar ventajas o desventajas en su proceso formativo a partir de variables macrosociológicas y microsociológicas que pueden afectar su rendimiento académico, como son: el capital social, económico y cultural (Carrasco, 2008). Además de otros aspectos exógenos y circunstanciales, que pueden influir directamente la permanencia del estudiante en la universidad, dada la escasa protección social que brinda el Estado.

En vista de sus direcciones de desarrollo, esta investigación concluye que las decisiones

²⁵ En referencia al informe matrícula 2018 en educación superior en Chile de junio 2018.

²⁶ A diciembre de 2018, sin contar las universidades en proceso de cierre a esa fecha.

²⁷ De las 27 universidades de propiedad privada, 15,7% (9) son parte del grupo de universidades CRUCH y 52,6% (30) son privadas creadas con posterior a las reformas de 1980 y 1981.

acerca de la expansión y la configuración del sistema han contribuido a que la universidad mantenga su posición de referente institucional. Además de que la diversificación institucional se habría constituido como un mecanismo de control de las posiciones sociales de los grupos de poder, que redundó en el reforzamiento del capital simbólico de las universidades elitistas.

Lo primero, en relación al hecho de que el estatus de la universidad se mantuvo como referente institucional de su nivel educativo, a pesar del argumento funcional de ampliar el acceso a una mayor diversidad de estudiantes. Situación que Goedegebuure y Meek (1994) grafican como una pirámide dado que las universidades quedan situadas en lo alto y las otras entidades del sistema quedan debajo, de acuerdo al capital simbólico que cada cual representa. Lo segundo, se relaciona con los problemas de legitimidad asociados a la cuestionada calidad, pertinencia y sustentabilidad experimentados por las universidades privadas post 1981, que las desplazó como entidades de segunda categoría.

En cuanto a sus características de composición y magnitud, desde un énfasis funcional, el sistema da cuenta de que su papel en la sociedad es crucial en la medida en que permite incrementar sustancialmente el capital humano calificado, requerido para el desarrollo económico y social de las políticas modernizadoras en curso. Todo esto, ocurre en el marco de lógicas de reproducción de inequidad y segregación, sostenidas en el hecho de que el sistema de educación superior se compone de entidades de heterogénea calidad. Cuyas características permiten ampliar -en diversa medida- las oportunidades de sus estudiantes y graduados, a partir de factores externos a su control que están relacionados con el capital cultural, social y económico de origen, en una sociedad escasamente meritocrática.

En este contexto, las universidades tradicionales y de mayor prestigio juegan un rol especial debido a que brindan formación de posgrado, desarrollan investigación, promueven innovación y transferencia tecnológica. Por lo cual tendrían potencial para aspirar a perfilarse como *universidades de clase mundial*²⁸, una tipología promovida internacionalmente como referente de la competitividad de los sistemas de educación superior. Mientras que las universidades privadas, en su mayoría, están orientadas principalmente a la docencia de pregrado con un alto carácter profesionalizante de habilitación para el trabajo.

En cuanto al grado y el modelo de crecimiento, el desarrollo del sistema se sustenta en la participación privada en la propiedad de las entidades educativas, en el aporte privado en el financiamiento y financiamiento estatal a la demanda (créditos y subsidios). El grado de crecimiento del sistema ha permitido alcanzar el nivel de acceso masivo de la edad de cohorte y su diversificación institucional se traduce en una proporción relativamente equilibrada entre los subsectores universitario y técnico-profesional.

A pesar de la heterogeneidad de entidades del sistema, el modelo imperante se ajusta a las características de la universidad emprendedora. Por lo cual se desprende que las organizaciones educativas de este nivel establecen estrategias de operación tendientes a la captación de recursos adicionales de fuentes no tradicionales para compensar la disminución de los recursos provenientes del Estado, por un lado, y para sobrevivir en un mercado

²⁸ En referencia al concepto acuñado por Salmi (2009).

altamente competitivo, por otro. Las universidades emprendedoras tienen en común un núcleo de gobierno fuerte, una periferia de desarrollo amplia, un centro académico motivado, una base de financiación diversificada y una cultura emprendedora integrada, de acuerdo con Clark (1998b). En suma, un enfoque que enfatiza: la orientación hacia el mercado de sus acciones, la maximización del potencial de comercialización de sus ideas y la creación de valor en la sociedad (Tarapuez, Osorio y Parra, 2012).

Desde la guía dominante de las teorías de capital humano, el rol del conocimiento y su función como fuente de ventaja competitiva para la economía, han logrado ser posicionados como prioridad en la agenda política nacional y en el actuar de los órganos coordinadores del sistema. Desde esta perspectiva, tomando las ideas de Rodríguez (2012), al sistema se le ha atribuido un conjunto de deberes centrales para el progreso de la nación, tales como:

- generar mayores niveles de competitividad en el país (por medio de la investigación, desarrollo e innovación);
- constituirse en una fuente esencial de oportunidades de formación continua y movilidad social;
- velar por la calidad y pertinencia de su oferta académica impacten sobre la capacidad competitiva del país y permitan la inserción exitosa en el mercado del trabajo; y
- vincularse con su entorno, aportando al desarrollo de la cultura, las artes, las letras y el desarrollo territorial.

Desde el ángulo de las teorías de modernización, el examen del desarrollo secuencial de la educación superior chilena tiene que ver con la instalación de requerimientos funcionales (altamente relacionados con los efectos del programa MECESUP), tales como:

- mejorar la calidad formativa;
- optimizar sus condiciones de operación;
- aumentar la pertinencia social del quehacer de las entidades educativas, en relación a su vinculación con las necesidades nacionales y regionales;
- equidad, para que los estudiantes puedan acceder a entidades educativas de características similares en cuanto a calidad, pertinencia social.

Las optimistas orientaciones antes mencionadas entran en cuestionamiento al observar las implicancias del desarrollo de la educación superior chilena desde las teorías de conflicto. Por cuanto, las relaciones de poder, dinero y prestigio que se han producido y reproducido estas últimas décadas dan cuenta de un sistema en crisis (Picazo y Pierre, 2016). Aquello, porque la aplicación de las premisas de capital humano y modernización no han logrado los cambios sustanciales que subyacen a sus objetivos y necesidades de desarrollo (Espinoza, 2017).

Es así como, a pesar de que el sistema exhibe un crecimiento amplio en cuanto a cobertura y en otros aspectos²⁹, éste tiene una problemática de arrastre: altos niveles de segregación e

²⁹ Tales como: efectos positivos de movilidad social, avances en investigación, innovación y transferencia, incremento en la formación de investigadores (mayor número de programas y estudiantes de doctorado nacional), ajustes en los modos de operación organizacional, adecuación de

inequidad. Al respecto, Rodríguez (2012) concluye que:

La condición socioeconómica determina las posibilidades de elección real de los estudiantes; si los costos de la educación no se pueden estandarizar ya que el capital social, económico y cultural de la población estudiantil es un determinante estructural de sus posibilidades de aprendizaje; si no existe una perfecta movilidad de recursos en el sistema de educación superior; si existen costos elevados de traslado para los usuarios del sistema; y si la asimetría de información que existe en el sistema no permite a los estudiantes y a sus familias adoptar, necesariamente, las mejores decisiones, entonces no se le puede pedir al mercado que obre no sólo uno, sino que varios milagros simultáneos (p. 134).

Durante la última década se ha ido profundizado el cuestionamiento al sistema y también la experimentación de periodos de intensa discusión pública. En los cuales, se sitúan en el centro las necesidades de reposicionar este nivel educativo como un derecho social (Picazo y Pierre, 2016) y restituir la responsabilidad del Estado en materias como: garantizar la existencia de una oferta gratuita y de calidad para todos los chilenos (Espinoza, 2017).

Los hitos del periodo están marcados por los llamativos movimientos de descontento ciudadano, de 2006 y 2011, que lideraron los estudiantes secundarios y universitarios, respectivamente. La relevancia de esos movimientos radicó en que configuran escenarios de protesta colectiva inéditos en el país desde la recuperación de la democracia. A su vez, uno de sus principales rasgos distintivos corresponde al hecho de que no se originaron como consecuencia de una crisis económica o política concreta, sino más bien en la acumulación de efectos negativos del modelo de modernización. En esa línea, “los movimientos estudiantiles hacen parte de una continuidad histórica de movilización y de deslegitimación de la modernización liberal chilena sobre un diagnóstico compartido de injusticia social y de negación de derechos sociales”, argumentan Picazo y Pierre (2016, p. 100).

Entre los principales aspectos en crisis, Espinoza (2017, p. 94) destaca:

(...) la debilidad del mercado para lograr un desarrollo equilibrado, con equidad y con una adecuación oportuna a las demandas relevantes; el crecimiento desregulado (cobertura y plataforma institucional) con implicancias sociales negativas; el alto nivel de endeudamiento de los estudiantes y sus familias con la banca privada; la segmentación de la oferta para distintos sectores sociales; la heterogeneidad en la calidad de la docencia; la desarticulación entre los distintos niveles formativos; la instrumentalización de la investigación y la extensión; y, la pérdida de una mirada integral del desarrollo societal-nacional que trascienda los intereses individuales y que responda a las reales necesidades del país.

Las exigencias actuales, entonces, están centradas en recuperar lo se había perdido durante las décadas previas y eliminar consecuencias negativas del modelo imperante. A las que Picazo y Pierre (2016) adicionan: la amplitud de la brecha de desigualdad social, el

objetivos y mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.

desfinanciamiento del sistema público, la privatización de sus destinos sociales y el miedo al futuro.

En relación con el movimiento estudiantil universitario de 2011 existe consenso acerca de que la educación superior como *problema social* fue reformulado como *derecho social* (Picazo y Pierre, 2016; León, 2018). De hecho, León (2018) postula que desde entonces el debate de las políticas públicas educacionales quedó fijado entorno a la expresión referencial: *la educación no es un bien de consumo sino un derecho social*.

En esa línea, durante el periodo 2014-2018 se comenzó a gestar un proyecto de reforma a la educación superior que incluyó la implementación gradual del régimen de gratuidad para financiar los estudios (León, 2015). Dicho proceso representa un giro en la dirección opuesta al modelo neoliberal vigente desde el año 1981, frente al cual existen interpretaciones variadas en la investigación especializada (Espinoza, 2017).

Independiente del nivel de impacto que puedan tener las reformas recientes y en curso, lo cierto es que la universidad chilena está particularmente condicionada por su entorno institucional a adoptar comportamientos y estrategias propios de las organizaciones completas, es decir, a desenvolverse como actores racionales en un contexto mercantilizado.

Un aspecto central en la crisis es el desarrollo con equidad, el que directa o indirectamente la literatura vincula con los resultados de la experiencia formativa del nivel terciario y las oportunidades y los beneficios -de diversa índole- éste que conlleva. Desde esa perspectiva lo que se pone en cuestionamiento es la atribución del éxito o fracaso de los estudiantes a ellos mismos, como si los aspectos que caracterizan las dinámicas de reproducción y ampliación de brechas de inequidad no tuvieran injerencia en sus resultados. En la posibilidad de valerse -sin desventajas- de las funciones preparadora y distribuidora de estatus de la educación superior respecto del mundo del trabajo (Teichler, 2015).

Así, aunque el acceso a la universidad se ha masificado, la finalización de los estudios es algo que a una gran parte del estudiantado no le resulta posible. Al tiempo en que las diferencias entre calidad y capital simbólico que representan las distintas universidades influyen (en reducir o ampliar) oportunidades y beneficios derivados. De hecho, esas diferencias también tienen efectos en las remuneraciones de los graduados, así como otros factores de inequidad social que aplican en Chile.

2.3.2 Mecanismos de instalación de la empleabilidad

En sintonía con las tendencias internacionales Chile, presenta notables cambios en el vínculo de las universidades con su entorno. En un escenario donde la pertinencia de la educación superior para el mercado laboral ha cobrado una mayor centralidad en las discusiones, políticas, prácticas de aseguramiento de la calidad y compromisos de responsabilidad social de este tipo de organizaciones educativas (Scharager y Aravena, 2010).

De hecho, su pertinencia para el mercado laboral ha sido integrada como requerimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y del Sistema de Información sobre Educación Superior. Además de ser asumida como uno de los objetivos específicos de programas de

financiamiento competitivo y como contenido para la formulación de rankings de diferenciación vertical de universidades.³⁰

Las características de esta situación están fuertemente vinculadas a lineamientos de políticas de desarrollo económico y social, centradas en incrementar el acceso y la calidad de la educación superior. En ese sentido, la relación entre la educación superior y el mundo del trabajo no es abordada desde la amplitud conceptual que permite el constructo *mundo del trabajo*, sino que se expresa en términos de *mercado laboral*.

En este contexto, la calidad ha sido emplazada como imperativo y ha ido marcando pauta en relación a los aspectos relevantes para la evaluación de la relación educación superior - mercado laboral en Chile. Derivado de la visión de su desempeño como un aspecto central para la valoración de la pertinencia de la formación que se brinda.

El sistema de educación superior chileno carece de un marco regulatorio adecuado, lo que ha redundado en grandes disparidades con respecto a la calidad de los programas de estudio y en una diversificación de la oferta extremadamente poco transparente. Una de las resultantes de esta situación han sido las incongruencias entre las competencias de los egresados y las necesidades del ámbito laboral (CNED, 2014, p. 6).

La información sobre el mercado laboral en Chile se ha ubicado tradicionalmente bajo la responsabilidad y alcance del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Estas entidades están llevando a cabo iniciativas de carácter nacional para fortalecer la inserción laboral y las trayectorias académicas y laborales en Chile.

El SENCE se encuentra promoviendo el desarrollo de un Sistema Nacional Integrado de Información sobre el Mercado de Trabajo y lidera la configuración de una Política Pública Nacional de Intermediación Laboral, para superar las falencias informativas existentes (Orellana y Serhati, 2017). Dichas falencias tienen que ver con: falta de articulación a nivel nacional entre las entidades que recopilan e informan sobre destinos y oportunidades ocupacionales de la población y la ausencia de información detallada sobre procesos de búsqueda de empleo, transiciones laborales, condiciones de trabajo, uso de competencias. Entre otros aspectos que pueden contribuir a retroalimentar el sistema educativo, ampliar políticas de capacitación, desarrollar políticas de desarrollo de carrera y orientación profesional a lo largo de la vida, en suma, contribuir a incrementar el potencial de empleo y trabajo.

En el ámbito de la educación superior, las iniciativas que ponen de relieve la necesidad de información sobre los graduados se introdujeron alrededor de 2006, con el establecimiento del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que incluyó la creación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y del Servicio de Información sobre la Educación Superior (SIES). Con ello, se introdujo la necesidad de obtener

³⁰ En referencia a rankings de empleabilidad locales, tales como los generados por la plataforma web mifuturo.cl del Ministerio de Educación y otros provistos por medios de comunicación.

información sobre el desempeño de los graduados para proporcionar retroalimentación sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje. Y, el SIES implicó la puesta en marcha de un sistema nacional de información que dispusiera, para el público general, datos cuantitativo-estructurales del sistema y estudios derivados.

En el origen de las iniciativas de información sobre graduados y empleo que actualmente posee el SIES, se ubica el recurso digital denominado *mifuturo.cl* (creado en 2003 como *futurolaboral.cl*) para ofrecer información sobre tasas de empleo y retorno económico de graduados de diversos planes de estudios y tipos institucionales. Durante su desarrollo, el *buscador de empleabilidad e ingresos* -que era sólo uno de sus productos informativos- asumió progresivamente el rol de referente principal de *mifuturo.cl*. De hecho, actualmente es su recurso de mayor visibilidad, con el cual aborda datos cuantitativos sobre ingresos, tasa de empleo y tiempo de inserción laboral por plan de estudios, ámbito disciplinar/profesional y tipo de provisión.

Esta herramienta se fue consolidando como una fuente de información pública que contribuyó sustancialmente al posicionamiento del constructo *empleabilidad de carreras*³¹. Que en Chile es comúnmente referenciado por los medios de comunicación social y la publicidad, como información para la toma de decisión respecto del ingreso a los estudios terciarios (aspecto que se detalla en el siguiente capítulo).

Paralelo a *mifuturo.cl*, existen dos plataformas web oficiales especialmente enfocadas a informar la elección de los estudios superiores en Chile: *ojodondeestudios.cl* de la CNA y *eligecarrera.cl* del CNED. Sin embargo, ninguno de ellos se centra en informar sobre empleabilidad como lo hace *mifuturo.cl*. La primera, tiene el propósito de diferenciar verticalmente la oferta formativa desde una configuración dicotómica de la oferta, argumentando que “los programas de estudios no acreditados no cuentan con garantía de calidad”³². Mientras que, en el segundo caso, se presenta un enfoque de orientación vocacional y educativa para apoyar el autoconocimiento y el conocimiento de la oferta formativa para la toma de decisiones sobre estudios terciarios.

A pesar de que los tres recursos informativos digitales antes mencionados tienen como rol central brindar información para la elección vocacional frente al ingreso a la educación superior, *mifuturo.cl* se ha logrado mantener como el recurso de mayor visibilidad pública e impacto mediático. Esto lo ha conseguido por medio de reportes sobre lo que denomina *empleabilidad e ingresos*, a través de los cuales obtiene presencia en los medios de comunicación nacionales. En dichos informes se utiliza una aproximación monodimensional de carácter cuantitativo acerca de la empleabilidad en formato de ranking, sobre una metodología de cálculo que sólo contempla el dato de cuántos y por cuánto declaran renta (por el salario mínimo o superior) los graduados chilenos.

La información que ofrece *mifuturo.cl* tiene sólo un papel referencial, es decir, no prospectivo. Se centra en una noción economicista de empleabilidad (basada en estado ocupacional, salario y tiempo invertido en la inserción laboral) para abordar lo relacionado

³¹ El término *carreras* acá se emplea como sinónimo de *programas de estudios de pregrado*.

³² Texto tomado de la página principal de *ojodondeestudios.cl* en diciembre de 2019.

con el empleo de graduados. Sin considerar información sobre: procesos de búsqueda; transición de la educación superior al empleo y empleos posteriores; condiciones de trabajo; uso y percepción de conocimientos y habilidades; satisfacción con la calidad y contenidos de los programas de estudio; prospección de las necesidades del mercado laboral de los egresados por regiones del país, disciplina, capacitación profesional y sectores económicos; transformación, eliminación y emergencia de áreas ocupacionales y los perfiles profesionales. Tampoco considera el impacto de las condiciones de enseñanza, los planes de estudio y los modelos de enseñanza y aprendizaje.

De lo anterior se desprende que la instalación de la empleabilidad como concepto, instrumento de política y práctica en la educación superior chilena ha sido altamente influenciada por órganos de gobierno, desde premisas de la teoría del capital humano que destacan los aspectos cuantitativos de la relación educación superior – mercado laboral. Las características de su configuración se desprenden de la influencia de políticas supranacionales que, por medio de la relación entre el Gobierno de Chile y el World Bank, dieron cabida a la introducción de instrumentos y mecanismos de modernización, que ajustaron el entendimiento de la empleabilidad como un indicador de calidad deseado en el entorno institucional de las universidades.

También se puede observar que la CNA adoptó la noción de empleabilidad, tal como delinea mifuturo.cl. A partir de ello, su aproximación monodimensional se ha explicitado y formalmente instalado dentro de los criterios de evaluación y rendición de cuentas de entidades universitarias y sus programas de estudios (aspecto que será profundizado en el siguiente capítulo).

En este contexto, las universidades se enfrentan al desafío de generar respuestas a la necesidad de indicadores de empleabilidad, en los términos economicistas provistos por los órganos coordinadores del sistema, particularmente, por la CNA y el SIES. Como consecuencia, estas respuestas tienden a posicionar la empleabilidad como atributo informativo de calidad, relevante para el prestigio organizacional y, por tanto, para la diferenciación de tipo ranking entre las instituciones educativas.

El profundo efecto de la introducción de la empleabilidad desde esta perspectiva se manifiesta como dispositivo dominante para la activación y visibilización de un accionar específico en las universidades, expresado en la emergencia de respuesta organizacionales diferenciadas y especializadas.

El primer efecto concreto relacionado, dice relación con la necesidad de instalar mecanismos de seguimiento de los graduados a nivel organizacional para generar información sobre mercado laboral, para rendición de cuentas y para fortalecer la preparación de sus estudiantes para el trabajo. En dicho ámbito, cada casa de estudios tiene la autonomía para diseñar y administrar los instrumentos que considere apropiados para su uso interno, así como también para la rendición de cuentas. Los criterios que guían ese quehacer son altamente condicionados por requerimientos de la CNA puesto que demanda la existencia de estudios formales de ese tipo para obtener información acerca de lo que denomina *características de empleabilidad*. Sin embargo, la CNA no provee una definición de empleabilidad ni directrices para una comprensión común de dichas características.

Los estudios de seguimiento a graduados están bajo la responsabilidad de las organizaciones educativas y, en la mayoría de los casos, son administrados por unidades centrales responsables de la recopilación, el procesamiento y el análisis de datos institucionales (oficinas de análisis institucional o equivalentes). Por otras unidades de gestión responsables a la vinculación con ex alumnos. Y, por otras unidades de gestión relacionadas con aspectos académicos y curriculares. Este tipo de estructuras comprenden capacidades de gestión relativamente nuevas en el panorama organizacional (Rivera, Astudillo, Fernández, 2009; Scharager, 2017; Scharager y Rodríguez, 2019; Maturana *et al.*, 2018)

A pesar de que en la mayoría de las instituciones de educación superior existen unidades de nivel central encargadas del seguimiento a graduados, esas nuevas capacidades de gestión no han logrado evitar la superposición de esfuerzos a nivel de la unidad académica. Ya que, con frecuencia, las encuestas de graduados también se diseñan y aplican a nivel local, desarticuladamente de los esfuerzos de nivel central para generar instrumentos y resultados estandarizables.

La base de este problema frecuente puede explicarse por la ausencia de una integración orgánica de valores y orientaciones respecto de este tipo de iniciativas; que finalmente suelen ser llevadas a cabo por académicos y/o profesionales de la gestión que representan diferentes culturas de trabajo y enfoques del quehacer académico. Entonces, autoridades, académicos y profesionales de la gestión se enfrentan a los retos de: (1) reflexionar sobre la pertinencia de los instrumentos de seguimiento a graduados y su adaptación a las características organizacionales particulares, protegiendo su coherencia interna; (2) articular e integrar los esfuerzos organizativos para utilizar permanentemente los datos recolectados para sus procesos de autoevaluación y la configuración de mecanismos de aseguramiento interno de la calidad; y (3) coordinar esfuerzos de colaboración interinstitucional, a fin de permitir la multiplicación de capacidades y el análisis comparativo de datos.

También están en juego otras cuestiones, específicamente: la ausencia de micropolíticas que guíen las capacidades y actividades relacionadas con las tecnologías organizacionales a este respecto. Junto con la necesidad de articulación de sus propósitos con la naturaleza del quehacer de las unidades académicas en el diseño y aplicación de encuestas, de modo que logren resguardar las características de cada nivel de estudios y tipo de programa. Ya que uno de los principales problemas en el seguimiento a graduados radica en considerar al pregrado como referencia para los niveles de postgrado; pasando por alto las diferencias de la naturaleza del tipo de proceso formativo y, luego, en las características de la transición, inserción y las trayectorias académico-laborales de jóvenes investigadores y doctorandos, por ejemplo.

En la actualidad, la información sobre empleo y trabajo de graduados es limitada. En primer lugar, porque Chile no tiene estudios de seguimiento a nivel nacional. En segundo lugar, porque la información disponible se limita a las características cuantitativas básicas del empleo de los graduados, sobre la base de información obtenida de las instituciones de educación superior (que informan quienes son sus ex alumnos) y del Servicio de Impuestos Internos, que cuenta con la información de los ingresos declarados anualmente por ellos. En relación con lo anterior, las instituciones de educación superior han sido directamente interpeladas a generar respuestas a la necesidad de cumplir con positivos indicadores respecto

de la empleabilidad.

A modo de síntesis del presente capítulo, se expone que la universidad chilena constituye un mercado, no uno “perfecto” desde el análisis económico, pero ciertamente un mercado. Desde esta perspectiva, independiente del nivel de completitud o racionalidad de la acción que presente una determinada universidad chilena, estas operan en un mercado que se relaciona con otros mercados en dinámicas orientadas por la racionalización comercial propia de las lógicas institucionales imperantes.

Con lo cual se pone en evidencia que las aproximaciones conceptuales acerca de la universidad (como institución social) y del mundo del trabajo (como una noción amplia en referencia a la vida activa de las personas) no permiten realizar el análisis situado que requiere la observación concreta de sus relaciones, en la actualidad. Ello, porque las características del conocimiento y del trabajo para las economías y sociedades contemporáneas, con particular énfasis en Chile, han resignificado a estos campos de la acción social como mercados, a saber: *mercado universitario* y *mercado laboral*.

Lo anterior, implica que las disputas históricas derivadas de la relación entre universidad y trabajo no han cesado, ni en el plano de las ideas entorno a ellas ni tampoco en el plano material de su relación. No obstante, de su resignificación como mercados se desprende un cambio relevante que implica una homologación de estatus, por el cual, la que antes era considerada una institución social u organización excepcional, ahora es considerada un agente de mercado más, en un entorno socioeconómico mercantilizado.

De ahí proviene la noción *mercados en disputa* que titula esta investigación, con la cual se busca representar el estado de tensión entre fuerzas diversas que luchan por imponerse sobre otras. Dado que el término disputa se emplea para significar lucha, combate, discusión de ideas o pensamientos acerca de algo; implicando que los actores en disputa, ya sean individuales o colectivos, se disponen en confrontación por alcanzar y/o imponer algo que desean.

La irrupción de la agenda de empleabilidad como expresión de las influencias normativas, cognitivo-culturales y coercitivas de la ideología del desempeño en educación superior, simboliza los aspectos en crisis del sistema. Por lo cual, la indagación de sus efectos permite extrapolar este fenómeno a otros similares basados en la configuración, difusión e instalación de otras agendas o imperativos que se posicionan como canon en el entorno institucional. Tal como ocurriría con el asunto de la calidad, así como también podría ser con la internacionalización, la innovación y la transferencia. Entre otros aspectos propios del quehacer universitario que actualmente también son sujeto de agendas globales y expresiones de respuesta organizacional manifestadas en acciones de desagregación.