

130-7

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY
RECTORIA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO



EGAP

Gobierno y Política Pública

TECNOLOGICO DE MONTERREY

MODELO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO
ORIENTADO A MERCADO PARA MEJORAR LA
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR:
EL CASO DE CHILE

TESINA

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA

POR:

FERNANDO GUZMAN RICAÑO

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

RECTORIA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO



EGAP

Gobierno y Política Pública

EL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY

**MODELO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORIENTADO A MERCADO PARA
MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CASO DE CHILE**

TESINA

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

POR:

FERNANDO GUZMÁN RICAÑO

MONTERREY, N.L.

MAYO 15 DE 2012

TESIS
LB2826.G.C6
G87
2012

CJv 614436218

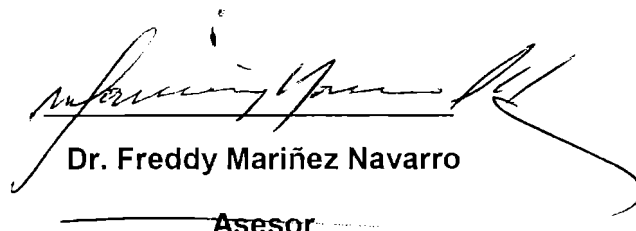
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

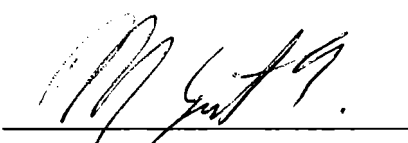
RECTORIA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO EGADE BUSINESS SCHOOL Y EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA.

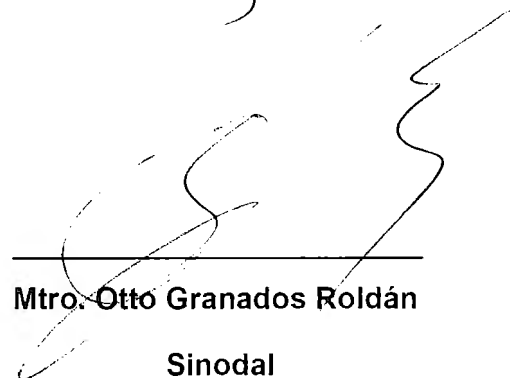
Los miembros del comité de tesina recomendamos que el presente proyecto de tesina presentado por el Lic. Fernando Guzmán Ricaño sea aceptado como requisito parcial para obtener el grado académico de:

Maestro en Administración Pública y Política Pública

Comité de Tesina:


Dr. Freddy Mariñez Navarro
Asesor


Dra. Mariana Gabarrot Arenas
Sinodal


Mtro. Otto Granados Roldán
Sinodal

INDICE

| | |
|--|-----|
| Agradecimientos | 4 |
| Resumen | 5 |
| Introducción | 7 |
| Capítulo 1.- Antecedentes de la Educación Superior desde un enfoque de Política Pública dentro del contexto Latinoamericano..... | 12 |
| Capítulo 2.- Aspectos Conceptuales de la Educación Superior..... | 24 |
| Capítulo 3.- Metodología utilizada..... | 66 |
| Capítulo 4.- Estudio de caso del sistema de la Educación Superior en Chile: Antecedentes históricos para comprender el contexto chileno 1973-1990..... | 69 |
| Pinochet en lo social..... | 69 |
| Pinochet en lo político..... | 70 |
| Pinochet en lo económico..... | 71 |
| Contexto histórico y Reforma de 1967-1973..... | 73 |
| La intervención militar de la educación superior: 1973-1980..... | 82 |
| De la Reforma de 1981 al actual Sistema de Educación Superior..... | 88 |
| Funcionamiento del sistema de educación superior en 1990..... | 93 |
| Los Convenios de Desempeño como forma de financiamiento..... | 97 |
| Capítulo 5.- Análisis Triangulado de la Investigación..... | 113 |
| Líneas de Investigación futuras..... | 121 |
| Conclusiones y recomendaciones..... | 124 |
| Bibliografía..... | 126 |
| Anexo: Entrevistas a profundidad..... | 134 |
| Anexo: Guión semi estructurado de las entrevistas a profundidad..... | 135 |

Agradecimientos

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a la EGAP “Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, y a la Cátedra de Investigación “Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos” que dirige el Dr. Freddy Mariñez Navarro por haberme apoyado con la beca de investigación que financió gran parte de mis estudios de posgrado. También agradezco a la Dra. Mariana Gabarrot Arenas y al Mtro. Otto Granados Roldán por haber aceptado cordialmente formar parte del comité evaluador y enriquecer significativamente esta investigación.

Contar con el apoyo del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Chile, fue vital para poder realizar la investigación necesaria que respalda esta tesis. Por lo tanto agradezco al Dr. Juan Eduardo García Huidobro, al personal académico, de investigación y operativo de la Universidad Alberto Hurtado por brindarme el acceso y las facilidades para llevar a cabo esta investigación.

Estoy infinitamente agradecido con la vida por darme una familia tan maravillosa que siempre me ha apoyado en todas las metas y planes que me he trazado. A mis padres Jaime y Alma por haberme guiado por el camino correcto y alentarme a seguir adelante en mi vida profesional. A mis tías Caro y Luz por tener un gran ejemplo a seguir y apoyarme incondicionalmente en todo. A mis hermanas Jeny y Lari por cada consejo y palabras de aliento que me han dado y a mi sobrino Sebastián por ser la inspiración en mi vida.

Agradezco también a mis amigos de vida que también han sido parte de estos logros profesionales y personales, a mis compañeros y amigos de la EGAP que sin duda marcaron mi estancia en el Tec de Monterrey, amistades que me llevo para siempre.

Resumen

Esta tesis es un estudio de caso sobre el modelo de financiamiento de la educación superior en Chile. Con la metodología seleccionada se pretende ilustrar cómo a través de mecanismos innovadores de asignación de recursos públicos orientados a mercado, puede aumentar la calidad de la educación superior. El estudio de caso está basado en teoría del mercado de la educación superior, presupuesto basado en resultados y regulación por incentivos principalmente enfocados a generar la competitividad entre las instituciones de educación por atraer mayores recursos.

El estudio de caso fue estructurado con información documental, entrevistas a profundidad a personas clave en cada una de las áreas que la investigación pretende abordar realizadas en una estancia en Santiago de Chile durante los meses de Enero a Abril del 2012.

El estudio de caso llevo a obtener resultados como 1) los mecanismos de financiamiento orientados a mercado, promueven la competencia e incrementan la calidad de la educación superior, 2) los mecanismos de financiamientos orientados al mercado son eficientes si existe una fuerte regulación estatal de la calidad, 3) los mecanismos de financiamiento orientado a mercado promueven la estandarización de la calidad en el sistema superior, 4) los modelos de educación superior completamente de mercado son eficientes para ampliar la cobertura pero ineficientes para garantizar la calidad del sistema, 5) otros mecanismos de financiamiento a la demanda como becas y créditos deben estar vinculados con Instituciones acreditadas por el Estado en términos de calidad, 6) dentro de los sistemas de educación superior deben existir indicadores confiables que permitan garantizar un adecuado nivel de calidad de la educación superior.

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

Introducción

Las políticas públicas en materia de Educación Superior siempre han estado bajo constantes críticas principalmente en América Latina, debido a la baja calidad de dichos sistemas que no garantiza el desarrollo y crecimiento de la economía. Algunas políticas educativas que se han implementado en otros países, principalmente en países europeos y escandinavos, nos permiten ver que el modelo del Estado de Bienestar en educación superior, es decir, educación totalmente gratuita y de calidad opera sin ningún problema en estos países desarrollados que cuentan con Gobiernos completamente eficientes que pueden asegurar la gratuidad y alta calidad en su educación en todos los niveles.

Algo diferente de lo que pasa actualmente en América Latina donde cada vez más se observa que este modelo gratuito está teniendo serios problemas de calidad. Es por eso que la privatización de la educación superior, es una característica que se puede observar constantemente en países latinos, lo que deja en claro que el Estado está teniendo serios problemas para poder ofrecer este bien público con una calidad para estar en condiciones de competencia a nivel internacional. El Estado latinoamericano frente una creciente demanda de bienes públicos como salud, vivienda, educación; y ante políticas fiscales ineficientes que no permiten una recaudación importante que pueda garantizar la cobertura de estos servicios de calidad, se enfrenta a un nuevo paradigma: la privatización de las universidades.

El problema de la mala calidad de la educación pública en México, no se trata solamente de una falta de recursos financieros, ya que si se revisan las cifras el gasto público por parte de los Estados hacia el sistema de la educación superior, se observa que ha incrementado constantemente, sin embargo la calidad no presenta avances significativos. Por lo tanto, lo que se quiere poner en evidencia con esta investigación, es que si bien existe un gran problema de financiamiento,

el mayor problema de las instituciones públicas es la falta de incentivos para mejorar y competir por obtener mejores condiciones de calidad.

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

El objetivo de esta investigación es la selección del caso del sistema terciario en Chile, para resolver la pregunta sobre de ¿cómo los mecanismos de financiamiento a las instituciones públicas orientados al mercado, pueden mejorar la calidad de educación superior?, a partir de la Reforma de 1981 instrumentada por el Gobierno Militar de Chile, y que orientó el sistema chileno hacia una plena mercadización y privatización de la educación.

Efectivamente Chile aparece como un caso de especial atención en este dominio de estudios. Diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, al igual que analistas chilenos y extranjeros han destacado, algunos favorablemente y otros de manera crítica, las drásticas reformas educacionales impulsadas en este país a partir de 1981. La mayoría de esos análisis identifica la creación de mercados educacionales y el uso de mecanismos de tipo mercado para el financiamiento de la educación como rasgos distintivos de dichas reformas.

También en el nivel de la educación superior o terciaria, el rol de los mercados y de las políticas que los crean, mantienen o transforman constituye el principal foco de interés en el caso chileno. Pues como señala Bernasconi (2003:1) entre los analistas nacionales, “Chile ha sido tanto un temprano ejemplo como un caso patente de transición desde un sistema de educación superior predominantemente público a uno primariamente privado, coordinado por el mercado”. O bien, según destacan Johnstone, Arora y Experton (1998: 9) citado en Brunner (2006), entre los analistas extranjeros,

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

Además tampoco hay otro país en Latinoamérica (y hay pocos en el mundo) que haya impulsado con mayor energía la economía de mercado, la privatización, la liberalización del comercio y la competencia. Son estos los contextos que mejor nos permiten entender el movimiento sin paralelo de Chile hacia el financiamiento privado por sobre el estatal, así como la competencia entre estudiantes por puntajes, y entre académicos por financiamiento para investigación; nos muestran la lógica de economía política de una situación en que las instituciones gozan de una considerable autonomía del Estado, al mismo tiempo que carecen de autonomía respecto de las fuerzas del mercado, lo que se traduce en una peculiar forma de responsabilidad y rendición de cuentas. Del mismo modo, ningún país de América Latina ha avanzado tanto en la dirección de la ‘universidad emprendedora’. (Levy, 2004: 13).

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

Por todo lo que se menciona anteriormente Chile resulta ser todo un caso de análisis en cuanto a sus políticas educativas, que encierran tanto puntos positivos como fuertes críticas. Sin embargo lo que se pretende es obtener algunos instrumentos de financiamiento innovadores que sirvan en México para mejorar la calidad de la educación pública superior.

Esta tesis de igual forma utilizó el método inductivo para obtener las conclusiones. Será importante conocer los aspectos generales que encierran el método inductivista. Para Boland (1982), es un procedimiento lógico en el que la conclusión es un enunciado general, como lo es la hipótesis, y los axiomas incluyen solamente enunciados singulares. También se cuenta con la definición de García Suarez (1979), que sostiene que la palabra inducción surge del vocablo griego creado por Aristóteles para hacer referencia al establecimiento de proposiciones universales por consideración de casos particulares que caen bajo ellas. De la misma forma Chalmers (1982) argumenta que la actividad científica se basa en tres principios básicos:

- 1) Todo comienza con la observación
- 2) La observación constituye una base sólida y segura sobre la que se puede cimentar el conocimiento científico
- 3) Existe un procedimiento razonable para derivar el conocimiento científico a partir de los enunciados observados

Derivado de los tres pasos, esta investigación observó el caso de la educación superior de Chile, para después vincular los hallazgos con la teoría que encierra el

fenómeno analizado. Posteriormente se pretende poner en contexto los resultados de la investigación para emitir recomendaciones que permitan a México instrumentar políticas educativas que mejoren la calidad de la educación superior. Una vez detallado el tipo de método que se utilizó en la presente tesis, es importante señalar que este caso de estudio construido a través de la experiencia chilena, debe ser visto bajo la premisa de los instrumentos de financiamiento orientados al mercado, lo que permitirá generar las condiciones de competencia entre las Instituciones Públicas por atraer a los mejores estudiantes y así obtener un mayor financiamiento público. Este enfoque debe entender que el Estado debe centrarse más en los *outputs* o resultados, que en los *inputs* o los insumos de las universidades, para promover los incentivos que son necesarios para atender las condiciones actuales de los mercados educativos.

Finalmente lo que se pretende con este caso de estudio, es proporcionar nuevos enfoques para la instrumentación de políticas educativas en México, que permita realmente mejorar las condiciones de la calidad de la educación superior. Dewey (1933) citado en Estévez (2011), argumenta que la unidad entre la teoría y la práctica no debe ser vista como una ciencia que informa a los hacedores de políticas públicas sobre lo que deben hacer, ya que siguiendo esta premisa, se presumiría que los investigadores sociales se encuentran en una situación mucho más privilegiada en relación con los profesionales de la política. Por lo tanto, en lugar de ver a los estudios de casos como una ciencia informante, deben ser vistos como una coparticipación dinámica entre ciencia y práctica que generan mejores formas de pensar acerca de la instrumentación de políticas educativas (Estévez, 2011).

Capítulo 1.- Antecedentes de la Educación Superior desde un enfoque de Política Pública dentro del contexto Latinoamericano

El sistema universitario puede mirarse desde varias perspectivas, sin embargo uno de los enfoques más importantes que esta investigación tratará de abordar, es el enfoque visto desde la perspectiva de la política pública. Para esto, es necesario describir una definición clara de un bien público, ya que es indispensable definirlo si se mira a la política pública como un instrumento para regular la educación.

Los bienes públicos poseen dos características importantes; no son excluibles ni son rivales en el consumo. Esto significa que al ser públicos no pueden impedir que cualquier persona disfrute del uso del bien, ni tampoco disminuir el grado de satisfacción si otras personas utilizan el bien al mismo tiempo (Mankiw, 2002).

La educación se define como un bien público impuro, debido a que no es excluible en su consumo, es decir, que si es gratuita, cualquier persona que lo desee podrá ir a una escuela, pero si es rival en el consumo, en la medida que existan más alumnos dentro de un salón de clases disminuye la capacidad de atención que un profesor dedica a cada alumno.

Una vez definida la educación como un bien público, se analizará ahora bajo la premisa de la Teoría de Capital Humano, explicando el doble impacto que tiene este bien público en dos niveles: a nivel microeconómico y a nivel macroeconómico. Lassibille, G. y Navarro, (2004), hacen una interesante explicación en términos económicos acerca de la educación vista como inversión de Capital humano, señalando los principales fundamentos de esta teoría:

...las capacidades de los individuos son en gran medida adquiridas a lo largo de su vida, y no son innatas, se adquieren a través de la educación formal o informal, en la escuela o en la

familia (entorno), producto del aprendizaje o la experiencia, por lo tanto la educación es vista como un inversión, y no como consumo (Lassibille, G. y Navarro, 2004).

Los beneficios monetarios se traducen en básicamente dos condiciones:

- Beneficio individuales o microeconómicos, lo que implica que a mayor educación, habrá por lo tanto una mayor remuneración económica neta (sueldo).
- Beneficio social o macroeconómico, con una mayor educación habrá un mayor salario bruto, por ende habrá mayor contribución al crecimiento económico de un país.

A su vez, indican Lassibille, G. y Navarro (2004), que la educación no solo se traduce en beneficios económicos, sino que también existen otros beneficios no monetarios, que son alcanzados cuando con una mayor presencia de este bien público. Tales beneficios no monetarios se dividen en individuales y sociales:

- **Individuales:** Mejor salud, puestos de trabajo mejor valorados socialmente, un gran dote cultural para los descendientes y gozar de ciertas expresiones artísticas y culturales.
- **Sociales:** Se reduce la pobreza, disminuyendo la brecha de la desigualdad, se reduce la criminalidad, aumenta la independencia y libertad de pensamiento, se desarrolla la democracia.

Una vez mencionados los diferentes impactos de la educación, se analizarán algunos estudios que se han realizado en Estados Unidos con el objetivo de profundizar sobre todas las externalidades positivas que ofrece este bien público, y que por lo tanto la convierten en un tema de política pública, donde el papel del Estado debe ser sin duda, de total intervención o regulación para garantizar que estas ventajas sean alcanzadas para mejorar las condiciones de vida de la población en general. Tales externalidades son:

1.- Una mayor educación puede llevar a la gente a vivir en formas que contribuyan a una mayor salud pública, Wheel (2008) analiza 200 ciudades de Estados Unidos, usando la demografía de 1980 y la dotación de tierra para universidades como variables instrumentales, encontrando una asociación entre la proporción de graduados de universidad y menor mortalidad. También en un artículo publicado por las Naciones Unidas, argumentan que la mejora de la educación de las mujeres, tanto en los países ricos como en los pobres, ha permitido evitar, en 2009, la muerte de cuatro millones de niños, según un estudio publicado por la revista médica The Lancet (ONU, 2010).

En un número especial dedicado a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, la revista señala que entre los años 1970 y 2009, el número de años de escolarización entre las mujeres se ha multiplicado por dos. En el caso de las mujeres de países pobres, los años de escolarización se han más que triplicado.

De la misma forma Urcullo (2005), señala que hay sinergias que surgen de la existencia de un mayor retorno de la inversión conjunta en salud, educación y nutrición para el desarrollo del recurso humano. Así, los progresos en el área de la nutrición fortalecen los logros en el sector salud y ambos en los resultados del sector de la educación; una mayor educación, también redundará en una mejor salud y nutrición. Urcullo cita algunos ejemplos concretos de este tipo de interrelación:

- El estado de nutrición de un niño afecta su capacidad de aprendizaje.
- La buena salud reduce el ausentismo escolar y/o laboral.
- Las personas más educadas cuidan más de su salud y nutrición.
- A mayor nivel de educación de las madres, mejor estado de salud y nutrición de los niños.
- Una enfermedad grave del jefe de familia puede obligar a que sus hijos dejen de estudiar o de alimentarse adecuadamente

Por su parte, el Banco Mundial sostiene que la malnutrición desacelera el crecimiento económico y perpetúa la pobreza por tres vías: pérdidas directas de productividad derivadas del mal estado de salud; pérdidas indirectas resultantes del deterioro de las funciones cognitivas y de la falta de escolaridad; y pérdidas originadas en el aumento de costos de la atención de salud. Citado en Urcullo, 2005. Esta misma organización acota que los costos económicos de la malnutrición son considerables: se estima que las pérdidas de productividad de un desnutrido superan el 10% de los ingresos que obtendría a lo largo de su vida; y que, debido a la malnutrición se puede perder hasta el 2% ó 3% del PIB.

2.- Otra externalidad se produce cuando la educación ayuda a comportarse de manera que promueven menos crimen dentro de la sociedad, Lochner y Moretti (2004) usan datos Censales de E.U. de 1960, 1970 y 1980, empleando la ley de educación obligatoria, encontrando que un año adicional de educación reduce la probabilidad de ir a prisión entre 0.10 y 0.37 puntos. También Kliksberg (2009), en un artículo publicado por la Safe Democracy Foundation, describe un estudio realizado también en Estados Unidos, que muestra que de cada 10 hombres que no terminaron el colegio secundario, uno está actualmente en la cárcel. Mientras que entre los que finalizaron la secundaria es sólo uno de cada 35. Entre los jóvenes que no terminan la secundaria la posibilidad de caer en la delincuencia es más de 400% mayor. Por lo tanto, la pobreza, la marginación y la exclusión son las principales causas de los crímenes que se cometen, y una muy estrategia de política pública es atacarla a través de la educación, logrando que los beneficios de esta se expandan a toda la sociedad.

3.- Con mayor educación se puede actuar de formas que contribuyan a la *participación ciudadana y la gobernabilidad* como argumentaba Friedman (1962), citado en Rodrigo (2009). Federico Mayor (2009), indica que:

...el conocimiento es el que se produce como consecuencia de la reflexión, del pensamiento, y se convierte en una respuesta

personal. Tener estas respuestas personales, tener posición personal, soberanía personal, hacer lo que yo quiera y no lo que me dicen que haga, actuar de acuerdo con mi conocimiento y no con lo que me puedan decir desde fuera es fundamental para que haya esta participación ciudadana, para que los ciudadanos puedan ser agentes y factores de una democracia auténtica, genuina.

Es a través de la educación que se configuran en los ciudadanos los valores democráticos que orientan su conducta y definen su posición frente a realidades concretas. El reconocimiento de la dignidad humana propia y de los demás, la aceptación de la diversidad, la tolerancia, la igualdad, la honestidad, la responsabilidad, la participación, son valores de la cultura democrática producto del aprendizaje social que al entenderlos, aceptarlos y tomarlos para sí, se convierten en pautas de conducta que propician una mayor práctica y demanda de democracia. La educación, pues, resulta clave en la consolidación y perfeccionamiento de la democracia (Guevara, 2001).

4.- Finalmente dentro del mercado laboral, trabajadores mejor preparados elevan la productividad de otros trabajadores por el efecto de *spillover* del conocimiento (Rodrigo, 2009). Es decir, se vuelve parte de una cultura dentro de una organización tanto pública como privada, debido a que los trabajadores con mejor educación, estarán mayores capacitados para llevar a cabo sus actividades laborales, y al estar rodeados de otras personas, transmiten y comparten este conocimiento, promoviendo mejores prácticas hacia todo el entorno. Todas estas características mencionadas revelan la importancia de ver al sistema superior desde un enfoque de política pública, que garantice una plena dinámica de entendimiento entre los diferentes actores que habrán de intervenir en el modelo educativo, con el único objetivo de alcanzar resultados óptimos que dinamicen de forma concreta el desarrollo de un país.

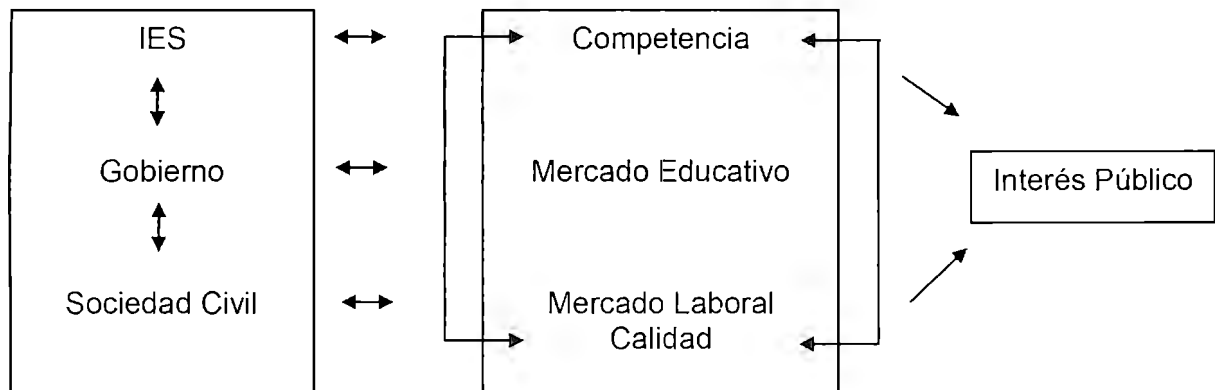
Cuadro 1.1.- Beneficios públicos y privados de la educación superior

| | Públicos | Privados |
|-------------------|--|--|
| Económicos | <ul style="list-style-type: none"> • Mayores ingresos tributarios • Más alta productividad • Mayor consumo • Fuerza laboral más flexible • Menor dependencia de apoyo financiero del estado | <ul style="list-style-type: none"> • Mejores salarios y beneficios • Empleo • Niveles más altos de ahorro • Mejores condiciones personales de trabajo • Movilidad personal / profesional |
| Sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Menores tasas de criminalidad • Aumento de conductas filantrópicas y de servicio a la comunidad • Mejor calidad de la vida cívica • Cohesión social y mayor aprecio por la diversidad • Incremento en la capacidad de adaptación, y uso de tecnologías | <ul style="list-style-type: none"> • Mejores condiciones de salud y expectativas de vida • Mayor calidad de vida para hijos • Mejores decisiones de consumo • Estatus personal más alto • Mayor cantidad de hobbies y Actividades de tiempo libre |

Fuente: José Joaquín Brunner, 2009.

Habiendo establecido las condiciones de la educación entendida como un bien público, y todos los efectos positivos que se derivan de ella, se describe a continuación los 3 actores que intervienen dentro del mercado de la educación superior, con el objetivo de identificar plenamente la forma en la que interactúan entre sí.

Cuadro 1.2.- Actores que intervienen en la provisión de la educación superior



Fuente: Valenti & del Castillo, 2006

Financiamiento público orientado a mercado

Entre las IES¹ y el Gobierno, es relevante que las IES son las proveedoras de los servicios educativos de nivel superior y las principales productoras de conocimiento científico-tecnológico, donde el tipo y las características de servicio brindado va de acuerdo con el tipo y características del financiamiento público aunado a un sistema regulatorio. Para la relación entre el Gobierno y la Sociedad, lo relevante radica en que la política pública debe instrumentarse con base en el interés público. Esto radica en el tipo y las características de la gestión gubernamental, la cual debe garantizar en todo momento cantidad y calidad en el servicio prestado por las IES.

Ahora bien, entre las IES y la Sociedad, la relación que se da es de intercambio en el sentido en que el individuo visto como estudiante o consumidor paga por el servicio recibido por las IES y, éstas proveen el servicio de acuerdo con la capacidad de absorción de la demanda, siempre y cuando se cumplan con los requisitos académicos establecidos como necesarios y generen conocimientos que responden a criterios científicos y de utilidad social. Aquí, la explicación se enfoca en la forma en cómo funciona el mercado educativo y en cómo opera el flujo de conocimiento. La dinámica de ambos, consiste en que la oferta es restringida por las posibilidades de producción de las IES mientras que la demanda está limitada por los costos de la adquisición de los servicios educativos de nivel superior, el cumplimiento de los requisitos académicos y sobre todo por los ingresos de las familias, y el Estado. (Schultz, 1985). Por tal motivo, la educación terciaria está expuesta a posibles distorsiones como resultado de que el libre juego de la oferta y la demanda no garantizan por sí mismo cantidad y calidad de ese servicio de acuerdo con las necesidades públicas.

En resumen, la intervención del Estado se explica, en función de evitar o remediar las posibles distorsiones en la operación del mercado educativo. En este sentido, la discusión en torno a la intervención estatal radica no en su pertinencia sino más bien en el tipo de intervención, en términos de calidad.

¹ Instituciones de Educación Superior

Financiamiento público orientado a mercado

En cuanto al mercado educativo, la competencia entre las instituciones de educación superior, y el mercado laboral competitivo generan un gran valor de interés para la sociedad. La sociedad espera que las instituciones superiores puedan ofrecer programas académicos que permitan a los estudiantes insertarse en un mercado laboral de calidad, generando de esta forma el gran valor a la sociedad.

A continuación se pretende ilustrar como funcionaria un mercado educativo sin la regulación del Estado y posteriormente como se corrigen estas fallas de mercado, con la propia regulación del Estado.

Figura 1.1.- Distorsiones del Mercado Educativo sin intervención del Estado



Fuente: Elaboración propia

Figura 1.2.- La intervención del Estado disminuye las distorsiones del Mercado Educativo



Fuente: Elaboración propia

Thomas Dye en Valenti & del Castillo, (2006), arguye que el análisis de las políticas públicas consiste en dilucidar sobre la acción gubernamental, lo cual implica identificar qué hace el Estado; por qué lo hace de una manera particular y no de otra, cómo lo ejecuta y finalmente cómo lleva a cabo una evaluación para medir los resultados producto de la política instrumentada.

Con base a todo lo descrito anteriormente, se llega a la conclusión de la vital participación del Estado en la provisión de la educación superior, debido a las grandes fallas de mercado que se pueden presentar dentro del modelo educativo si se deja operar bajo el libre mercado. Las Instituciones de Educación Superior, pueden no ser eficientes para llevar de forma óptima el nivel de oferta, si no cuentan con los insumos necesarios para hacerlo, y la sociedad que representa a la demanda, podría no contar con los recursos necesarios para poder acceder a este bien público, logrando así, una gran pérdida de bienestar social.

Lo anterior sirvió de base para justificar la intervención del Estado en la provisión de la educación superior, vista como un bien público. Ahora se menciona un poco, de los grandes retos que tiene América Latina para instrumentar políticas educativas eficientes que logren alcanzar niveles parecidos a los de los países más desarrollados y así poder competir en un ámbito internacional.

La CEPAL y la UNESCO (1992), hacen propuestas para mejorar las políticas educativas en América Latina, considerando que para lograrlo, dichas políticas deben contener aspectos como: 1) Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad, 2) Acceso universal a los códigos de la modernidad, 3) Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico- tecnológica, 4) Gestión institucional responsable, 5) Profesionalización y protagonismo de los educadores, 6) Compromiso financiero de la sociedad con la educación, y 7) Desarrollo de la cooperación regional e internacional.

Para lograr la generación de una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad, las políticas educativas deberían centrarse en la integración de las unidades educativas con su entorno y la coordinación entre sí, lo que requeriría mayores niveles de autonomía de las unidades educativas, mecanismos de regulación pública e instancias de coordinación y concertación.

El acceso universal a los códigos de la modernidad se refiere a los conocimientos y destrezas necesarios para continuar aprendiendo, participar en la vida pública y desenvolverse productivamente. Esto se lograría mediante la cobertura universal y de calidad de la educación básica y los programas de educación y capacitación de adultos.

Para impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológica, como plataforma para el crecimiento y la competitividad, se plantea el fortalecimiento de la oferta y de la demanda, el desarrollo de ajustes de enlace y la

implementación de medidas para articular el sistema científico y tecnológico con el aparato productivo.

El desarrollo de gestiones institucionales responsables se entendería como un requisito importante para asegurar el mejor funcionamiento posible del sistema educativo que incluiría sistemas de información y evaluación de la educación básica y media, la evaluación institucional en la educación superior y sistemas de evaluación de la eficiencia externa de la educación.

La profesionalización y protagonismo de los educadores exige un sistema eficiente de formación de recursos humanos de calidad y la capacidad de administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos asignados. Las estrategias incluirían adecuados procesos de reclutamiento, formación y capacitación, mejoras significativas en sus remuneraciones e incentivos y una nueva función del director de la escuela.

El compromiso financiero de la sociedad con la educación mediante un funcionamiento amplio y diversificado, abarcaría mecanismos que incentiven la asignación eficiente del financiamiento público (según la eficiencia de las instituciones y la prioridad del objetivo perseguido) y mecanismos selectivos de asignación del financiamiento público (la distribución del financiamiento según el nivel educativo y tipo de gasto, con criterios de equidad y criterios estratégicos).

Este punto del compromiso financiero, se convierte en el principal objetivo de la presente investigación, ya que se busca analizar un modelo de financiamiento orientado a mercado que promueva la competencia de las Instituciones Superiores, para alcanzar mejores niveles de calidad.

Finalmente el desarrollo de la cooperación regional e internacional se basa en el reconocimiento de los esfuerzos que han de realizarse en la región en los ámbitos de la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología, en un escenario de

gran restricción financiera, por ello se hace necesario el establecimiento de prioridades para la cooperación. (CEPAL-UNESCO, 1992, pp. 141-198)

Es importante señalar, que los Gobierno Latinoamericanos se encuentran ante un gran reto, que es el de fortalecer y mejorar sus políticas educativas para avanzar hacia un desarrollo real y sostenido, que permita al sistema universitario competir en la esfera internacional y satisfacer de forma eficiente las actuales demandas sociales y laborales. Las recomendaciones están puestas sobre la mesa, ahora dependerá de cada país, lograr avances significativos en esta dirección, y lo más importante, la forma en la que los Gobiernos busquen generar estos cambios para garantizar una implementación exitosa.

Capítulo 2.- Aspectos Conceptuales de la Educación Superior

Después de haber identificado el actual modelo terciario chileno, se llegó a la conclusión de que la presente investigación caía dentro de las siguientes corrientes teóricas, que permitirán explicar de forma detallada el funcionamiento del sistema superior chileno, de la misma forma que nos permitirá entender el funcionamiento de las Universidades Públicas en México y la relación que existe entre el Gobierno y estas:

- El mercado de la educación superior Smith y Stuart Mill
- Capitalismo académico, universidades emprendedoras
- Teoría del Triángulo de Burton Clark
- Nueva gestión pública, y managerialism
- Presupuesto basado por resultados
- Regulación por incentivos

Haciendo una revisión por la literatura que aborda a las políticas educativas, se logra una plena identificación de algunas características que deben ser imprescindibles al momento de instrumentar dichas políticas. Cuando se hace referencia a las políticas públicas en materia de educación superior, el Gobierno debe promover la calidad de la educación, es decir, buscar constantemente obtener parámetros de calidad competitivos a nivel internacional, garantizar el acceso equitativo, permitiendo el ingreso de jóvenes de niveles socioeconómicos bajos, y finalmente contar con un sistema superior que sea relevante, o sea que atienda a las demandas actuales del mercado laboral.

Aunque parezca simple idealizar políticas educativas que contengan al menos estas tres condiciones, es mucho más desafiante de lo que se cree, debido a que se requiere de una gran organización para encaminar a todos los actores que intervienen a lograr estos objetivos. También existen otras teorías que describen a las políticas educativas como una dicotomía, ya que mientras mayor sea la calidad

de la educación, mayor será la inequidad del sistema y viceversa. Por lo tanto y ante este escenario de múltiples condiciones que deben prevalecer dentro de las políticas universitarias, las teorías que se utilizaron para encuadrar el caso de la educación superior en Chile, estará primordialmente enfocada a buscar la primera condición descrita anteriormente: la calidad de la educación.

Primero que nada es de vital importancia definir qué se entiende por calidad de un bien. Inicialmente se definía calidad como un conjunto de características de un bien material o un servicio, que indicaba su utilidad (“inicio de calidad orientado hacia el producto”). Pronto saltó a la vista que existían productos que poseían todas las características planeadas y, aun así, no eran atractivos para el comprador. Al establecer las necesidades dentro del mercado, resulta evidente que todo depende de cómo califica el cliente la calidad del producto. Para la valoración (subjetiva) de los productos por el cliente, los siguientes criterios son decisivos:

La OCDE (1995) define que la educación de calidad es aquella que "asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta".

Otra definición propuesta es: La escuela de calidad es la que promueve el progreso de sus estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, sociales, morales y emocionales, teniendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su aprendizaje previo. Un sistema escolar eficaz es el que maximiza la capacidad de las escuelas para alcanzar esos resultados. (J. Mortimore).

Según CLIMENT GINÉ (a partir del artículo de CLIMENT GINÉ: *"Des de l'esfera des valeurs"*. Publicado en el número 7 de la Revista de Blanquerna, URL-2002), desde la esfera de los valores, un sistema educativo de calidad se caracteriza por su capacidad para:

- Ser accesible a todos los ciudadanos.

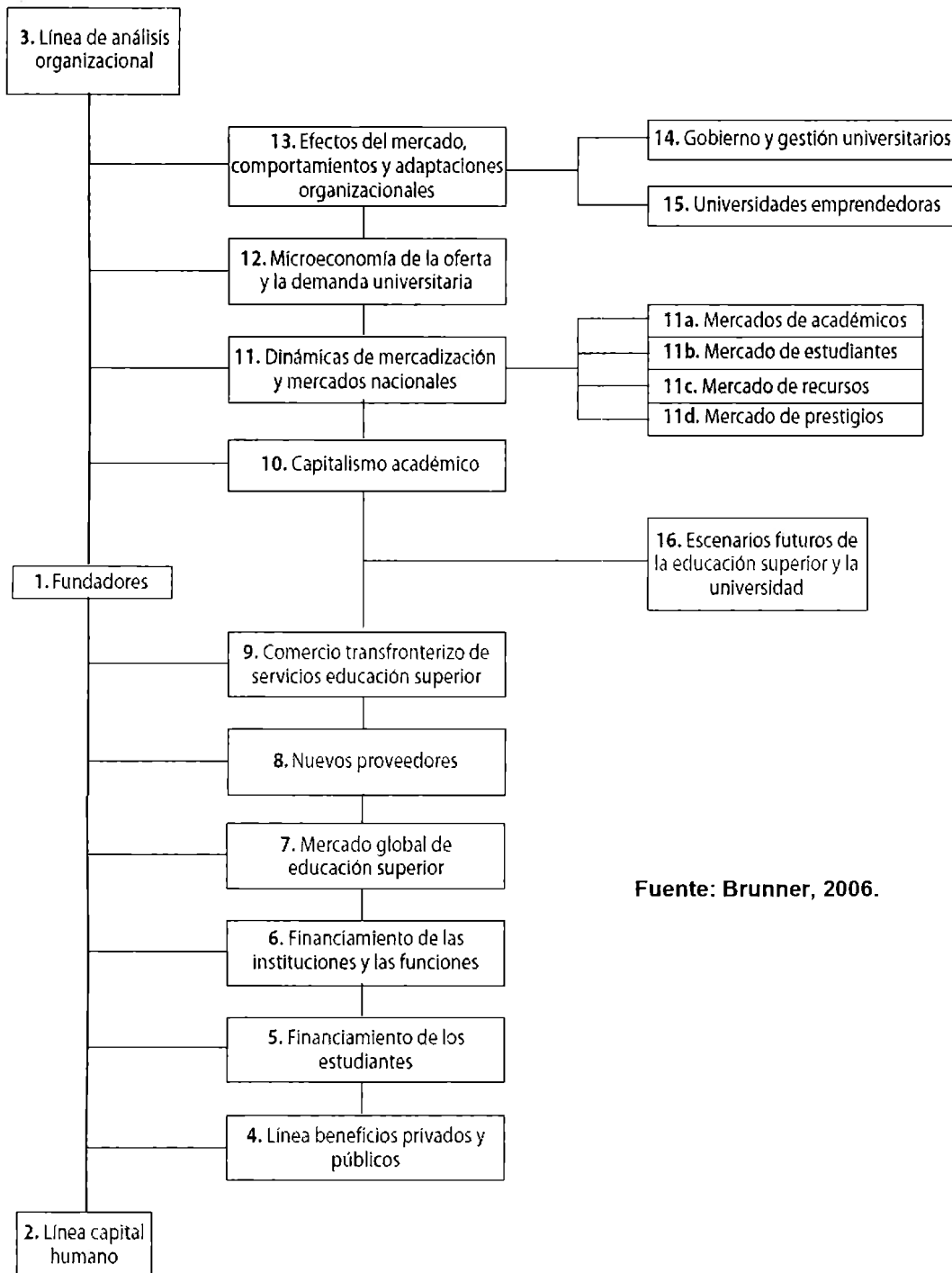
Financiamiento público orientado a mercado

- Facilitar los recursos personales, organizativos y materiales, ajustados a las necesidades de cada alumno para que todos puedan tener las oportunidades que promoverán lo más posible su progreso académico y personal.
- Promover cambio e innovación en la institución escolar y en las aulas (lo que se conseguirá, entre otros medios, posibilitando la reflexión compartida sobre la propia práctica docente y el trabajo colaborativo del profesorado)
- Promover la participación activa del alumnado, tanto en el aprendizaje como en la vida de la institución, en un marco de valores donde todos se sientan respetados y valorados como personas.
- Lograr la participación de las familias e insertarse en la comunidad
- Estimular y facilitar el desarrollo y el bienestar del profesorado y de los demás profesionales del centro.

Los 5 pilares de la calidad de un proceso educativo virtual (Lorenzo y Moore, 2002): Efectividad del aprendizaje, Satisfacción de estudiantes, Satisfacción de profesores, Relación costo-efectividad, Acceso a colectivos con necesidades diversas

Se presenta a continuación un esquema del mercado educativo que permitirá conocer cuál es la condición de las instituciones superiores así como también el entorno que las rodea y la forma en la que estos actores interactúan.

Cuadro 1.3.- El mercado de la educación superior



Fuente: Brunner, 2006.

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

Estas líneas ramales pueden leerse verticalmente, desde abajo hacia arriba, distinguiéndose tres segmentos que se hallan todos relacionados más o menos estrechamente entre sí. En el segmento inferior (casilleros 4 al 6) aparecen las líneas de investigación más próximas al análisis macroeconómico de los mercados universitarios, tanto en sus aspectos de resultados (beneficios individuales y sociales) como de financiamiento de la demanda (estudiantes) y de la oferta (instituciones). A continuación, en el segmento intermedio (casilleros 7 al 9), se ubican las líneas de análisis que giran en torno a los fenómenos de la globalización de los mercados de la educación superior, incluyendo la emergencia de un mercado global, la aparición de nuevos proveedores y el análisis del comercio transfronterizo de servicios de educación terciaria. Finalmente, en el segmento superior (casilleros 10 al 13, incluyendo las líneas derivadas de los casilleros 11 y 13), se sitúan aquellas desarrollos más próximos a los enfoques de sociología y economía política de las organizaciones, que luego se utilizan en las Partes 2 y 3 para analizar el sistema y las políticas de educación superior en el caso de Chile (Brunner, 2006).

Este segmento incluye la línea de investigación del régimen de producción y transmisión de conocimiento avanzado que la literatura conoce con el nombre de capitalismo académico, enfoque que se halla próxima a los análisis del mercado global pero con mayor énfasis en las transformaciones que experimentan las

funciones de las universidades; y las líneas referidas a los procesos de mercadización en diferentes contextos nacionales, al análisis microeconómico de los mercados de enseñanza y a los efectos que un entorno de mercados produce sobre las organizaciones universitarias, su gobierno y gestión. Por último, el casillero 16 da cuenta de una línea adicional de investigación que busca identificar cuáles podrían ser los escenarios futuros de la educación superior, considerando a los mercados universitarios (nacionales y globales) como una de sus variables fundamentales.

Características del mercado de la educación superior

Existen características de los mercados superiores que resulta interesante conocer para entender el contexto en el cuál se forman los mercados dentro de dichos sistemas educativos. La primera y según Brunner (2006) en su libro "Mercados Universitarios: Ideas, instrumentaciones y 6 tesis en conclusión", el mercado universitario siempre intenta reordenar el espacio donde se desarrollan las instituciones con el objetivo de desplazar el papel dominante del Estado hacia una nueva forma de coordinación que estimule a las instituciones a ejercer un rol más activo dentro del sustento del sistema universitario.

La segunda sustenta que dentro de los mercados universitarios existe un sistema de coordinación basado en la compra y venta con un campo de producción y consumo, existe la competencia entre los productores, productos *commodities*, precios e intercambios monetarios entre productores y consumidores (Marginson 2004 citado en Brunner, 2006).

La tercera condición asevera que el mercado universitario siempre estará regulado, debido a la participación activa del gobierno con instrumentación de políticas, sino también porque siguen operando las tradiciones, valores y orientaciones de las instituciones y comunidades profesionales (Brunner, 2006).

La cuarta resulta sumamente interesante para los objetivos que trazo esta investigación, ya que según Brunner (2006), en sus conclusiones afirma que los mercados universitarios estimulan a las instituciones a competir por recursos de todo tipo. El mercado funciona como una especie de medio de coordinación que logra incentivar a las instituciones para competir por recursos financieros, humanos, materiales, de prestigio, para poder adaptarse a las nuevas condiciones del entorno (universidades emprendedoras), a través de la postulación de sus capacidades y servicios dentro de un entorno de mercado. Dentro de esta misma característica es esencial remarcar que en condiciones de competencia, los actores involucrados adquieren de forma gradual el conocimiento necesario para producir el servicio al menor costo y mejor adaptado a las preferencias de los consumidores (Brunner, 2006).

La quinta condición argumenta que los subsidios juegan un papel determinante dentro de los mercados. Si los recursos son transferidos a los proveedores (instituciones superiores), habrá escasos incentivos para modificar su comportamiento, reducir costos, mejorar la productividad y elevar la calidad del servicio. Por el contrario, si los subsidios se orientan a la demanda (estudiantes), obligan a las universidades a competir entre sí por obtener los subsidios (Brunner, 2006). Estas cinco características fueron seleccionadas en base a los propósitos de la investigación, ya que existen otras condiciones propias del mercado de la educación superior.

Una vez mencionado las diferentes características enmarcadas en los mercados universitarios, se retoma la teoría que busca explicar mejor este fenómeno. Existe una teoría llamada el mercado antes del mercado, que enfatiza que las universidades estuvieron desde sus inicios, en condiciones que si bien no eran propiamente mercado, había ya algunos de los aspectos fundamentales de éste.

Así pues, profesores y estudiantes tenían que sobrevivir, los profesores de alguna forma tenían que ganarse la vida, y también los estudiantes que no

poseían recursos propios. Por lo tanto argumenta Le Goff (1986), solo había dos formas: pagarle al profesor a través de un sueldo y otorgar al estudiante alguna beca para solventar sus estudios. Por lo tanto, desde su origen las universidades se vieron envueltas con la economía y tuvieron que lidiar con la oferta y la demanda, ya sea para contratar y retener a sus maestros, para atraer estudiantes, preparar jóvenes para el mercado de las ocupaciones de conocimiento, proveer habitación a sus alumnos y facilitarles los necesarios medios de subsistencia. Nunca el puro deseo de conocer y saber, fue el único motivo o el más fuerte impulso de las universidades (Brunner, 2006).

La teoría del capital humano de Adam Smith, sin duda es necesaria para poder ejemplificar todo lo relacionado a la educación superior. Uno de las analogías más representativas de su obra:

Cuando se emplea cualquiera máquina costosa debe suponerse que el servicio extraordinario que prestará durante su vida útil compensará el capital invertido en ella y producirá al menos una utilidad o ganancia para su dueño. Un hombre educado a expensas de mucho trabajo y tiempo para cualquier empleo que requiera una habilidad y destrezas extraordinarias puede compararse con una de esas costosas máquinas. Por tanto, debe esperarse que el trabajo que él aprende a realizar compense también en su totalidad el gasto incurrido en su educación y genere al menos una ganancia similar a la de un capital de igual valor. Y esto debe ocurrir en un tiempo razonable, considerando la incertidumbre de la duración de la vida humana, de la misma manera que se considera la duración más cierta de la máquina (Smith, 1776:113).

En base a lo anterior, Smith sugiere que las inversiones en educación primaria, secundaria y superior generan un retorno, al que califica como un rendimiento de

la inversión realizada en los seres humanos. El propone la medición de esta inversión al sumar el costo directo de la educación recibida y la renta no ganada por el estudiante mientras dura su proceso formativo (costo de oportunidad), y calcular el rendimiento de la inversión como la retribución por el mercado laboral a la mayor educación de la persona durante su vida productiva, descontados los impuestos que paga. Esta medición del rendimiento del capital humano a nivel individual también puede incluir los subsidios públicos y, por el lado del rendimiento o los beneficios, las externalidades asociadas con la educación superior; o sea, sus beneficios sociales.

Parte de esta investigación, afirma que la instrucción de los jóvenes, y de la población en cualquier edad, es parte de la responsabilidad del Estado, puesto que son necesarias para la sociedad civil o privada, sin embargo, por su propia naturaleza, la ventaja de tenerlas nunca podría compensar el gasto de cualquier individuo o pequeño número de ellos y, por tanto, no cabe esperar que ninguno de ellos debiera establecerlas o mantenerlas” (Smith, 1776: 244).

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

Entonces, aparece el argumento smithiano sobre el comportamiento de las universidades. En la medida que la retribución de los profesores provenga no del

“ingreso natural” producido por el pago de los alumnos sino de dicho “patrimonio público”, sería imposible obtener un servicio eficaz, de calidad y relevante para la sociedad. Esto, porque en cualquier profesión el esfuerzo de la mayoría de quienes la ejercen es siempre proporcional a la necesidad en que se encuentran de realizar tal esfuerzo. Y la necesidad sería siempre mayor entre aquellos cuya fortuna y subsistencia dependen exclusivamente de los ingresos obtenidos en el mercado. Es decir, el ingreso de los maestros sólo es conducente a un servicio educativo de calidad y relevante si es obtenido en un marco de libre competencia y rivalidad entre competidores, todos los cuales se hallan comprometidos en una lucha “por desalojarse unos a otros del empleo, obligando así a cada uno a ejercer su trabajo con cierto grado de exactitud” (Smith, 1776: 283).

Bajo este mismo concepto, Smith evalúa negativamente la remuneración a los docentes universitarios con recursos provenientes del fondo patrimonial de la institución, pues tal expediente debilitaría la diligencia laboral de los maestros y la calidad de su desempeño, al sustraerlos de los incentivos que proporciona la competencia por satisfacer a los alumnos de los cuales depende su propio ingreso. (Brunner, 2006).

Adam Smith considera que la educación superior genera externalidades positivas para el conjunto de la sociedad y puede, por eso, ser concebida como un bien público, a cuyo financiamiento el Soberano (como él llamaba al Estado) podía en principio contribuir. Sin embargo, postula que la mejor manera de organizar la provisión educacional es a través de instituciones que se financian, lo más posible, a través del pago de aquellos que directamente se benefician de ella o indirectamente aprovechan las ventajas que ella trae consigo para la sociedad (Smith, 1776: 340). Sugiere, por lo mismo, un rol subsidiario para el Soberano en este ámbito, arguyendo que en primera instancia los académicos y sus instituciones deben competir en el mercado pues, al final, sólo “la rivalidad y la emulación producen la excelencia” (Smith, 1776: 283). Dicho en los términos de

un reciente estudio sobre las teorías económicas del comportamiento institucional de las universidades, lo que hace Smith por tanto es extender.

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

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

En la primera de estas direcciones, Mill enmarca el valor económico de la educación en general y su contribución al progreso de la sociedad, no sólo

material sino también en términos más amplios, que hoy se conciben como externalidades de bien público y beneficio social. Sin embargo, como dejó en claro en su conferencia del año 1867 en la Universidad de San Andrés (la más antigua de Escocia), Mill (1994) pensaba que a las universidades no corresponde preparar para la vida profesional práctica si no entregar formación general a los jóvenes y formar a la élite dirigente de la sociedad. En otra parte subraya que la producción de conocimiento empírico demandado por el mundo de los negocios debe entregarse a la sociedad civil, que se encargará de generarlo, mientras a la universidad cabe infundir en los jóvenes el espíritu e instruirlos en los hábitos que les permitan adquirir fácilmente ese conocimiento en el futuro y, sobre todo, usarlo bien (Brunner, 2006).

Mientras que la segunda dirección, apunta al comportamiento de las organizaciones universitarias en un contexto de mercado, Mill se aparta de Adam Smith. De entrada, se pregunta si resulta adecuado cualquier tipo de arreglo social bajo el cual los docentes imparten sus doctrinas a cambio de ganarse el pan, tomando distancia en este punto del argumento smithiano. Más ampliamente, cuestiona que la demanda del mercado pudiese ser considerada una prueba del valor social de la educación; más bien, sostiene, una educación que respondiera a esta demanda “será cualquier cosa menos aquello que realmente se requiere”. ¿De dónde proviene esta falla de mercado? Anticipándose al debate contemporáneo, Mill apunta a que el público no es competente para juzgar la educación ofrecida por el mercado. Contrariando a Smith, cuestiona pues la soberanía del consumidor, poniendo en duda que los padres sean “suficientemente diligentes y bien calificados” como para juzgar correctamente sobre el mérito de los distintos lugares de estudio. Más bien, los padres y estudiantes podrían fácilmente ser objeto, en el mercado, del engaño y los “peores artificios” (Mill, 1869). En breve, Mill apunta, en primer lugar, a fallas de mercado que hoy se atribuyen a asimetrías de información.

Financiamiento público orientado a mercado

En seguida, se pregunta si acaso la educación puede ser concebida como cualquier otro *commodity* en el mercado, respecto de los cuales el mero interés propio de comerciantes rivales asegura la cantidad y calidad suficientes Mill, 1869. ¿O más bien nos encontramos aquí más bien frente a una “necesidad pública” que no puede ser satisfecha por los intereses individuales que rigen los principios del comercio? Al desplegar este segundo argumento, que cuestiona la capacidad del mercado para proveer por su cuenta la cantidad y calidad suficientes de bienes públicos, Mill postula la legitimidad del financiamiento público para la educación en general y, en particular, manifiesta su preferencia por universidades dotadas de un patrimonio propio puesto que, así dotadas, ellas podrían ofrecer educación a jóvenes de mérito pero sin los medios para pagarla; contribuir al sostenimiento de sus cuerpos académicos; apoyar a estudiantes para realizar estudios en áreas en que existe un interés de la humanidad por contar al menos con unos pocos hombres de saber, y ganar en independencia, asegurando así la posibilidad de los alumnos de elegir entre diversas instituciones y sortear las restricciones impuestas por un monopolio burocrático.

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

Brunner explica que como una suerte de vínculo intermedio entre Smith y Mill por un lado y los análisis contemporáneos que se desarrollan en torno del casillero 3 del Diagrama base por el otro, aparece Thorstein Veblen; en particular su texto *The Higher Learning In America: A Memorandum on the Conduct of Universities by Business Men*, publicado el año 1918. Allí este autor retoma la argumentación de Mill aplicándola a las universidades de los Estados Unidos de las primeras décadas del siglo XX.

De hecho puede decirse que él proporciona el primer análisis de la educación superior bajo las condiciones que hoy se conocen como de capitalismo académico (casillero 10). Su crítica se dirige fundamentalmente a los efectos de la competencia entre universidades. Según él, la competencia por prestigio --por "notoriedad creíble" la llama-- induce a estas instituciones a adoptar prácticas propias del mundo de los negocios, como la gestión de venta y la publicidad de sus servicios, ajenos a la misión de la universidad como lugar de "altos estudios", "la sentida necesidad de notoriedad y prestigio incide en cada aspecto del comportamiento y trabajo de la universidad" (Veblen, 1918: 112). Su visión es que este tipo de competencia y su escalamiento en el tiempo resultan en extremo negativos, sometiéndolos a una crítica que en ocasiones es más fértil y aguda que aquella de los críticos contemporáneos. Sostiene que ella provoca un despilfarro de recursos, sobrecarga a los profesores con la obligación de dictar una variedad de cursos atractivos para los alumnos, empuja hacia un constante crecimiento de la matrícula, lleva a emplear las becas de postgrado para conquistar más alumnos que las instituciones rivales e induce valores y prácticas de negocio incompatibles con la función social de las universidades, creando además condiciones propicias para que gerentes y administradores sean seleccionados para gobernar y gestionar a estas instituciones. En breve,

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

Al observar estas dinámicas negativas, Veblen no sabe si atribuir toda ella a la presencia de estos "poderosos hombres" que dirigen la empresa universitaria en

un contexto de competencia por notoriedad o, también, convergentemente, a la natural vanidad que acompaña a la profesión académica:

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

En breve, Veblen representa los análisis críticos sobre los efectos de la competencia por prestigios institucionales (casillero 12), la comercialización de las universidades bajo el régimen del capitalismo académico (casillero 10) y la transformación de las universidades bajo el imperio de gerentes y administradores académicos (casillero 14) que posteriormente se difunden al interior del dominio de análisis de los mercados de la educación superior.

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

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

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

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

Letonia, Mongolia, Mozambique, Países Bajos, Reino Unido, República de Corea y Vietnam.

En un contexto de puro mercado, donde el cobro de aranceles se convierte en regla general del sistema, tanto en el sector de instituciones públicas como en el sector de instituciones privadas, se plantea con especial intensidad la cuestión de la igualdad de oportunidades. En efecto, bajo las condiciones descritas sólo los postulantes con ingresos propios o familiares suficientes podrían acceder a la educación terciaria. Esta premisa es la que opera justamente en el actual sistema superior chileno, creando una gran inequidad para los jóvenes de los quintiles más bajos de la población. Los demás, particularmente los jóvenes talentosos provenientes de familias de escasos recursos, quedarían excluidos a menos de poder obtener con facilidad un crédito en el mercado financiero. Sin embargo hay fallas en este último mercado que limitan severamente el acceso al crédito para financiar inversiones en capital humano (Brunner, 2006).

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

La solución para estas fallas de mercado sólo pueden ser provistas por una intervención del Gobierno, ya sea bajo la forma de esquemas de becas y créditos directamente subsidiados por el tesoro público o a través de esquemas que compensan a la banca privada, mediante garantías adecuadas, por los riesgos envueltos. Chile ofrece el caso de un sistema donde se ha ensayado con diversas políticas de apoyo a los estudiantes, como lo son becas y créditos con aval del Estado.

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

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

[...] compartir costos entre los participantes en el sistema educacional y la sociedad en su conjunto es un asunto que se discute en muchos países miembros de la Organización. Esta cuestión es especialmente relevante para la educación pre-primaria y terciaria, en las cuales el financiamiento exclusiva o casi exclusivamente público es menos común. Fuera del área OECD, particularmente en los países en desarrollo, esta discusión adquiere mayor intensidad todavía, como consecuencia de la alta proporción de alumnos que estudia en instituciones privadas y del

peso relativo que alcanzan las fuentes privadas en el gasto total en educación superior.

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

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

En cuanto a las modalidades que pueden utilizarse para canalizar el financiamiento público en la educación superior, se distinguen básicamente dos: el financiamiento de la demanda (estudiantes) y el de la oferta (instituciones). En el caso de esta última modalidad el financiamiento puede orientarse hacia los insumos o los productos (Kaiser, Vossensteyn y Koelman, 2002; Orr, 2005; Kalpazidou Schmidt, Langberg y Aagaard, 2006). El tipo de financiamiento orientado a los insumos es el método habitual de asignar el subsidio a las universidades. Comúnmente utiliza como criterio de cálculo para la distribución de recursos entre instituciones su matrícula (número de alumnos) o la dotación

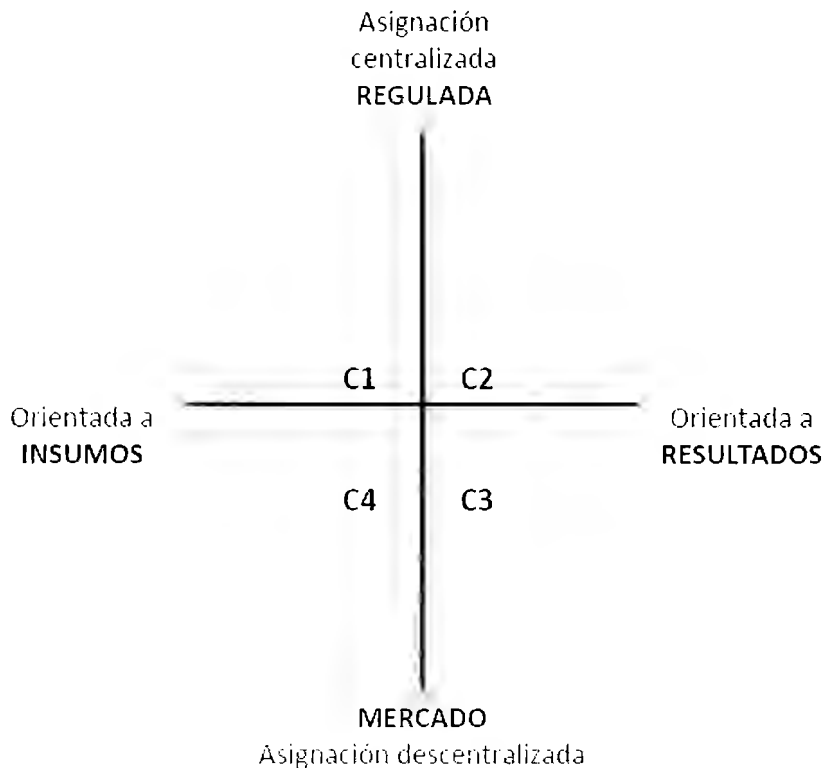
Financiamiento público orientado a mercado

académica (personal docente y de investigación), además del costo de mantención y reposición de la infraestructura física y del equipamiento para la enseñanza y la investigación. Los recursos asignados por esta vía tienden a un alto grado de inercia, variando sólo en función del aumento de alumnos, por negociaciones en el margen entre las universidades y el gobierno o por efecto del ciclo económico y sus repercusiones en el comportamiento de los ingresos fiscales y su asignación entre diferentes sectores.

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

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

Figura 1.3.- Modalidades del financiamiento público en la educación superior



Fuente: Brunner, 2006.

El financiamiento organizado bajo los parámetros del primer cuadrante (C1), orientado a los insumos y regulado centralmente, representa la forma tradicional de financiar a las instituciones y se halla vigente en la mayoría de los países de América Latina (García Guadilla, 2005). Suele denominarse de presupuesto histórico-negociado y se materializa ya bien por la vía de aportes directos, en bloque, a las instituciones o mediante el financiamiento de líneas presupuestarias que habitualmente cubren gastos de personal, equipamiento, mantención y reposición de la infraestructura y, en ocasiones, gastos de inversión. Se sostiene que crea un contexto poco estimulante para las instituciones pues no ofrece incentivos para el incremento de la productividad académica, el mejoramiento de la calidad y la innovación (Brunner, 1996, 1993).

Financiamiento público orientado a mercado

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

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

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

Una aproximación desde el ángulo de las políticas públicas hacia estos asuntos muestra un progresivo desplazamiento de las políticas desde el cuadrante superior

izquierdo (C1) hacia los demás cuadrantes; desplazamiento que frecuentemente va acompañado en los países en desarrollo por el traslado del costo de la educación a los estudiantes y sus familias a través de la provisión del servicio por parte de instituciones privadas independientes, o sea, que no reciben subsidio y deben financiarse exclusivamente mediante el cobro de aranceles.

En el área de la OECD, en tanto, particularmente en los sistemas europeo-occidentales, pueden constatarse desplazamientos similares, provocados por la utilización de instrumentos propios de los cuadrantes C2, C3 y C4. Según señala un estudio de la OECD (2004a), estos cambios se hayan motivados por una combinación de factores: un rápido crecimiento del volumen de actividades de las instituciones (número de estudiantes y labores de investigación) y de su complejidad; el hecho de que el financiamiento público basal (*core funding*) no ha estado creciendo al mismo ritmo en que lo hacen las actividades de las instituciones; en particular, la disminución de la inversión en infraestructura institucional, que amenazaría con situarse por debajo del nivel de sustentabilidad; la ampliación y creciente complejidad de las agendas públicas a las cuales deben hacer frente las instituciones, y el hecho de que éstas se hallan expuestas a presiones de mercado cada vez más intensas que las obliga a diferenciarse para tener éxito en un entorno más competitivo. Todo esto, concluye, ha llevado a la adopción de políticas que buscan:

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

En función de estos objetivos los gobiernos han echado mano a modalidades de financiamiento y a instrumentos que se alejan del cuadrante más tradicional (C1) y comienzan a emplear aquellos que favorecen el desarrollo de iniciativas limitadas

y de corto alcance, o requieren de las instituciones fondos de contraparte o las comprometen a generar productos determinados. Asimismo, utilizan instrumentos que crean incentivos para mejorar la eficiencia y la productividad de las actividades académicas, licitan fondos entre las universidades y usan modalidades basadas en indicadores de desempeño o en acuerdos contractuales.

De este modo las instituciones se ven estimuladas a diversificar sus fuentes de ingreso, deben cobrar aranceles para recuperar costos, suscribir contratos que generen recursos para la institución, vender servicios, adoptar estrategias para preservar o mejorar su posición en ambientes más competitivos y, en general, preocuparse por incrementar sus niveles de eficiencia interna y la pertinencia de sus relaciones con el medio externo. Además las instituciones se ven compelidas a reorganizar sus estructuras de gobierno y gestión para aumentar su capacidad de respuesta (Strehl, Reisinger y Kalatschan, 2006). En suma, puede concluirse que una de las principales avenidas por donde transcurren los procesos de mercadización es provista por las nuevas políticas y prácticas del financiamiento de la educación superior; ya bien trasladando una parte del costo hacia los estudiantes bajo la forma de aranceles y créditos o bien mediante la utilización de mecanismos de tipo mercado para subsidiar a las instituciones.

La teoría del capitalismo académico ofrece un puente lógico entre los análisis del mercado global y el estudio de los procesos de mercadización a nivel nacional (casillero 11), de la microeconomía de la demanda y oferta universitarias (casillero 12), y del comportamiento de las universidades en condiciones de mercado (casillero 13). De entrada conviene señalar que la argumentación sobre el capitalismo académico es altamente específica pues se halla referida principalmente a las universidades de investigación de los Estados Unidos.

Ocasionalmente incluye además a universidades similares de los países desarrollados de habla inglesa. Se apoya esta teoría, por lo mismo, en la evolución experimentada por las actividades de investigación y desarrollo (I + D)

en dichos países y universidades, asunto que no forma parte del foco principal de este estudio. Con todo, la teoría del capitalismo académico ofrece una perspectiva relevante para la conformación del dominio de análisis sobre mercados universitarios (Verger, 2008). En efecto, ella gira en torno a la noción de comportamientos de mercado de las instituciones y sus agentes; académicos, administradores y estudiantes. Estos comportamientos se caracterizarían por estar orientados hacia la competencia por recursos provenientes de fuentes externas, incluso si la empresa universitaria mantiene una base de financiamiento gubernamental y su ideología de servicio público.

La emergencia del capitalismo académico se hallaría relacionada por tanto

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

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

Puesto en términos esquemáticos, se está frente al tránsito desde un régimen que concibe el conocimiento como un bien público, hacia un régimen que lo convierte

en un bien de apropiación privada cuyo valor se determina el mercado. Este tránsito no sustituye un régimen por otro sino que por el momento ambos coexisten, se cruzan uno en fase ascendente y el otro en declive (Slaughter y Rhoades, 204: 305).

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

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

En breve, los argumentos en torno al capitalismo académico enfocan, desde una perspectiva crítica y con pretensión de ofrecer una teoría comprensiva del

fenómeno, el comportamiento crecientemente comercial o mercantil de las universidades de investigación de los Estados Unidos, particularmente en el ámbito de la investigación aplicada, la transferencia de tecnología y la venta de servicios especializados de conocimiento (Brunner, 2006).

Teoría de las Políticas de mercadización

Para introducir estos cambios los gobiernos recurren habitualmente a una o más estrategias básicas, cada una de las cuales ofrece un amplio espectro de opciones y posibilidades de acción. En primer lugar, procurarán abrir el sistema de educación superior para facilitar el ingreso de nuevos proveedores que una vez establecidos entran en competencia con los proveedores públicos (casillero 8). Enseguida, sujetarán a las instituciones públicas a un régimen de mercado administrado (Le Grand, 1991) a través de la aplicación de mecanismos de tipo mercado para la asignación de los recursos del tesoro público (casilleros 5, 6 y 14). En tercer lugar, buscarán regular la competencia que resulta de las anteriores medidas con el objeto de contrarrestar efectos indeseados y suplir fallas de mercado o, en el otro extremo, para incentivar y ampliar una competencia considerada insuficiente. Respecto de cada una de estas estrategias básicas conviene formular algunas precisiones a la luz de la literatura especializada.

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

La estrategia que busca sujetar a las universidades públicas a la regla de la competencia suele denominarse de privatización (casillero 14), en la medida que o bien transfiere la propiedad de dichas instituciones al dominio privado o bien

fuerza a las universidades, mediante la creación de mercados administrados, a comportarse como agentes privados y a orientarse competitivamente (Gornitzka y Maasen, 2000). En efecto, el concepto de mercado administrado “es un medio útil para categorizar algunas de las reformas más difundidas que se han empleado para introducir las fuerzas de mercado en sistemas con financiamiento público” (Dill, Teixeira, Jongbloed y Amaral, 2004:331).

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

Universidades emprendedoras

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

Teoría del Triangulo de Burton Clark

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

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

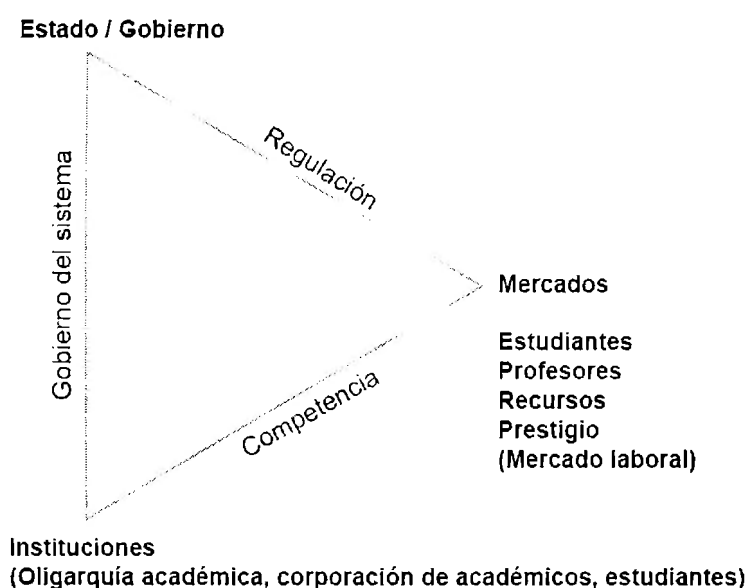
Cuadro 1.4.- Características típico-ideales de dos patrones básicos de coordinación

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

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

Clark (1983), describe que un sistema es el resultado de la interacción entre tres componentes, los cuales representa gráficamente en los vértices de un triángulo: en primer lugar, las *instituciones* académicas que se comportan estratégicamente en relación con el *Estado* (el segundo componente), el cual actúa a través de políticas, comandos administrativos y la asignación de subsidios y con los mercados relevantes (el tercer componente), donde las instituciones compiten por estudiantes, personal académico, recursos de diverso tipo y prestigio.

Figura 1.4.- Triangulo de Burton Clark



Fuente: Burton Clark (1983)

El entramado de interacciones resultantes genera dinámicas evolutivas de diferente índole según la posición que los sistemas nacionales ocupan en el espacio de Clark, y su trayectoria previa de conformación y desarrollo. Cada esquina del triángulo representa, el extremo de una forma de coordinación entre los varios elementos de un sistema, un mínimo de presencia de las otras dos, y una diferente localización de los sistemas dentro del triángulo refleja combinaciones, en grados diversos, de los tres componentes. (Clark, 1983). Ahora

bien, una vez teniendo claro cuáles son los actores que intervienen dentro del triángulo Clarkiano, se analizara el caso chileno y como se fue desplazando a lo largo del triángulo a partir de los años 60's, y de esta forma poder entender la interacciones entre el Gobierno, Instituciones y mercado.

Figura 1.5.- Triángulo de Clark: Sistemas Nacionales incluyendo a Chile en 1967

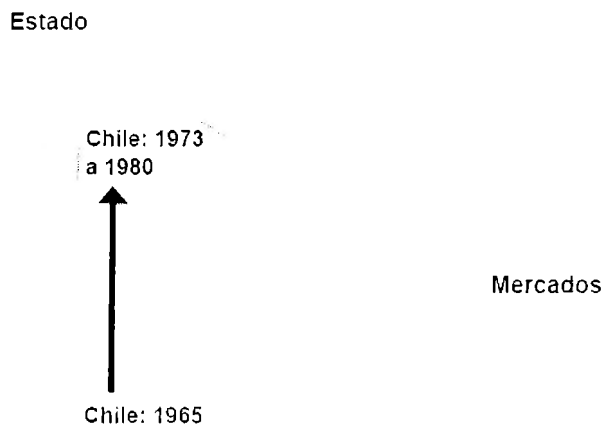


Fuente: sobre la base de Clark (1983)

Para 1967, y bajo la teoría de Clark, el sistema superior chileno se encuentra en el extremo del triángulo, orientado básicamente a las Instituciones, esto significa, que para entonces, se trataba de un pequeño aparato universitario conformado únicamente por 8 universidades, teniendo cierta autonomía que le permitía tomar decisiones en cuanto al rumbo del sistema. Se trataba de un sistema altamente selectivo y minoritario, que solo atendía y una pequeña parte de la población y era financiada al 100% por el Estado Chileno.

Solo tras el golpe militar, en septiembre de 1973, vino a alterarse drástica y dramáticamente esta trayectoria, pero no sobre los elementos constituyentes del régimen de provisión sino, más bien, en los aspectos de poder y control

Figura 1.6.- Chile durante 1973-1980



Instituciones

Fuente: sobre la base de Clark (1983)

Como asegura Brunner, (2009), durante la primera etapa de la dictadura (1973-1980), la situación de la educación superior se caracterizó, ante todo, por la intervención política del sistema, la designación de rectores delegados a cargo de las universidades y el fin del autogobierno de las instituciones. Se puso término, en consecuencia, a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje e investigación junto con instaurarse la represión de la academia disidente.

Es importante señalar, que bajo la teoría de Clark, esta etapa del sistema terciario en Chile, represento un cambio en las relaciones entre el Estado y sus Instituciones, específicamente en su autogobierno, ya que su forma financiamiento no se vio afectada con la toma del régimen militar. Efectivamente existieron

recortes de presupuesto por parte del Estado hacia las universidades, pero su forma de financiamiento, que es el objetivo principal de esta investigación, se mantuvo intacta hasta la gran Reforma de 1981.

Fue a partir de 1981, cuando cambio drásticamente la forma de financiamiento público hacia el sistema terciario, el Gobierno instrumento nuevas formas de financiamiento que pretenden dinamizar el crecimiento económico del país, y de la misma forma que se estaba llevando la política económica nacional, fue la forma en la que abordaron el tema universitario: el libre mercado.

Figura 1.7.- Chile 1981-1990



Fuente: sobre la base de Clark (1983)

Ciertamente en este periodo se pasa de ser un sistema intervenido, reprimido y estancado, y se instrumenta legalmente un mercado para la educación terciaria

invitando a privados políticamente habilitados a participar, casi sin barreras de acceso, en la oferta de cursos y programas conducentes a grados académicos y títulos técnicos y profesionales. El mercado emergente poseía escasas regulaciones, operaba sin garantías de calidad y con una completa falta de transparencia. De acuerdo a la filosofía que inspiró esta política, la libre elección entre ofertas competitivas fundaba la soberanía del consumidor, dotado del triple poder de mantenerse leal a su opción, levantar la voz para exigir su mejoramiento o retirarse de ella. De esta manera, se decía, quedaba asegurada la calidad de dichas ofertas.

Dicho de otra manera, por Brunner (2009), la estrategia inicial no consideraba los males que aquejan a los mercados educacionales si no son apropiadamente guiados y supervisados por la autoridad pública, como ya había previsto John Stuart Mill (1869). Decía que muchas cosas que hay en el libre comercio se hacen pasablemente bien, pero que en el caso de los mercados educacionales era necesario tomar una serie de recaudos, pues la competencia tanto podía llevar al triunfo de la simulación fraudulenta como a la excelencia auténtica.

Para alcanzar esta última debía reunirse una serie de condiciones—entre ellas, información para juzgar la calidad de las ofertas—pues de lo contrario se corría el riesgo de que la educación ofrecida por el mercado se convirtiera en una estafa para los ignorantes.

Tras el regreso de la democracia en 1990, el sistema superior chileno tuvo cambios importantes, hay quienes señalan que con la democracia instaurada el Estado Chileno retomó nuevamente sus obligaciones de financiamiento para con las instituciones superiores, sin embargo, otros más sostienen que el modelo neoliberal siguió operando aun después de la caída del régimen militar. Al revisar la literatura sobre este tema, no se llega a establecer un punto de acuerdo, ya que los que afirman que sigue operando el modelo neoliberal argumentan que es muy sencillo comprobarlo, si se revisa la cantidad de recursos públicos que se destinan

hacia el sector universitario, y según ellos, sigue prevaleciendo primordialmente el financiamiento privado.

Desde mi opinión, considero que el Estado, nuevamente retoma sus obligaciones con el sistema terciario, ya que se empieza a ver una mayor regulación dentro de las instituciones, y sobre todo para aquellas que reciban financiamiento directo del Estado. Pero lo que yo creo, es que el Gobierno Chileno está siendo muy cuidadoso en la forma de instrumentar sus políticas educativas, porque están buscando resolver el problema del acceso, sin perder de vista la calidad de la educación.

Para poder justificar el cambio que tuvo el papel del Estado en cuanto al sistema superior, se mencionan algunas características que ponen en evidencia que se empieza a abandonar el modelo completamente neoliberal.

- La supervisión y el control ejercidos para el licenciamiento de nuevas instituciones privadas, que sustituyen el casi absoluto *laissez faire* previo y la manipulación política en el otorgamiento de las respectivas autorizaciones.
- El gasto público total en educación superior aumentó 6,4 veces entre 1990 y 2010,
- El uso de dichos recursos, primero que todo, para subsidiar esquemas de becas y créditos estudiantiles y, a través de ellos, la función docente de las IES, y para expandir y fortalecer las actividades de I+D y la formación de capital humano avanzado.
- Los recursos públicos asignados a los esquemas de apoyo estudiantil se incrementan durante el periodo 1990-2010 en más de 18 veces, contribuyendo a una dramática expansión del acceso y a una radical transformación del cuerpo de estudiantes de la educación superior.
- A su turno, los recursos públicos destinados a I+D se multiplicaron por más de 16 veces en moneda constante, de 12 mil millones de pesos a 197 mil

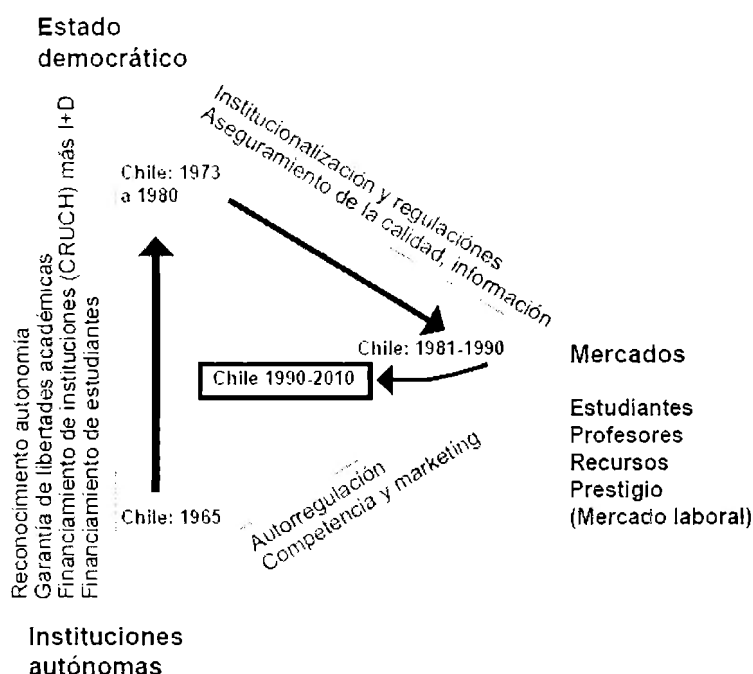
Financiamiento público orientado a mercado

millones entre 1990 y 2010, impulsando el establecimiento de centros de excelencia internacional, programas asociativos de investigación.

- El desarrollo, primero en forma experimental y luego por mandato legal, de un sistema de aseguramiento de la calidad basado en la evaluación por pares de instituciones y programas y su acreditación, prácticas que —más allá de sus debilidades e insuficiencias— han cambiado de manera visible la gestión de las instituciones y su preocupación por los temas del planeamiento estratégico, la calidad, pertinencia y flexibilidad curriculares, y la capacitación de sus recursos humanos académicos, administrativos y directivos.

Para poder ilustrar con la teoría del Triángulo de Clark, se presenta a continuación la tendencia que tuvo el sistema superior chileno a partir de 1990.

Figura 1.8.- Chile 1990-2010



Fuente: La base de Clark (1983)

Con la figura anterior se puede observar la nueva tendencia de la relación entre el Estado y la educación superior, existiendo una mayor regulación que permite mejorar las fallas que el libre mercado universitario produce. Aunado a esta teoría descrita por Clark, y después de conocer el modelo terciario chileno, se propone como respaldo teórico, de la Nueva Gestión Pública, que sin duda es una herramienta indispensable que tanto el Gobierno Chileno como otros países como México, deberán empezar a implementar para poder mejorar la calidad de los servicios que son ofrecidos por el Estado, y de esta forma satisfacer las necesidades que exige la sociedad.

Para empezar a abordar el tema, se considera necesario tomar en cuenta que dentro del debate sobre la prestación de servicios de la administración pública se caracteriza principalmente por la insatisfacción. Políticos como ciudadanos, califican a la gestión pública como lenta, costosa, lejos de las necesidades de las personas, corrupta, con mala calidad y que sobretodo derrocha recursos financieros y humanos.

Al mismo tiempo se lleva a cabo un debate sobre el "buen gobierno" (*good governance*), impulsado por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otras grandes instituciones. Este término por lo general se define explicando cuáles de los defectos existentes en el gobierno y la administración pública deberían ser eliminados, por ejemplo "sin corrupción", "sin derroche de los recursos públicos", "sin recomendación de compadrazgos", etc. Si se procurara otorgar al "buen gobierno" objetivos positivos, se llegaría a la siguiente definición: "el buen gobierno es una forma de gobierno y de administración pública que es capaz de proveer eficientemente", es decir, satisfacer las necesidades de la población. (Schroder, 2009) Esta definición abarca los requerimientos que la "Nueva Gestión Pública" deberá satisfacer. La Nueva Gestión Pública (NGP) es el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial y se está implementando en casi todos los países industrializados.

Financiamiento público orientado a mercado

Schröder (2009), argumenta que bajo la Nueva Gestión Pública no todos entienden lo mismo. Para unos, es un sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son el *controlling*, el *benchmarking* y la gestión esbelta (*lean management*). Para otros, es privatizar en la mayor medida posible las actividades gubernamentales. Generalmente, los autores diferencian entre la implementación de la dirección como nueva instrumentación de la gestión gubernamental y los inicios de la competencia como una desregulación que deberá ser lo más extensa posible por medio de la creación de competencia al establecer servicios gubernamentales.

En resumidas cuentas la NGP posee las siguientes características:

- Dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios.
- Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas.
- Separación de la dirección estratégica (¿Qué?) de la dirección operativa (¿Cómo?).
- Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales.
- Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado).

La meta de la Nueva Gestión Pública es la de modificar la administración pública de tal manera que aún no sea una empresa, pero que se vuelva más empresarial. La administración pública, como prestador de servicios para los ciudadanos, no podrá librarse de la responsabilidad de prestar servicios eficientes y efectivos dentro de la economía, sin embargo, tampoco mostrará una orientación hacia la generación de utilidades, como es la obligación indispensable de una empresa que quiere mantenerse competitiva dentro del mercado Schröder (2009).

Financiamiento público orientado a mercado

Los motivos que hacen interesante la NGP para la política y la administración son muy diversos y más bien difusos: la administración espera lograr con ella más autonomía y una disminución de la burocracia; los políticos de economía y finanzas desean sanear de esta manera rápidamente la economía doméstica; los gobiernos y algunos parlamentos esperan más y nuevas posibilidades de dirección. Muchos políticos temen que el gobierno y la administración se quieran librar mediante los presupuestos globales de la obligación de justificarse y de esta manera retirarle al parlamento la competencia de decisión a través de presupuestos insignificantes. Los encargados del cumplimiento de prestaciones de servicios se desalientan cuando surgen recortes presupuestales, consecuencia de la comparación entre el rendimiento y el costo (*benchmarking*). Los indicadores de rendimiento son declarados como “insuficientes” o todo el asunto es definido como “aberración económica errada” o como una ofensa a la gestión profesional de la administración.

La evaluación del desempeño de un cargo requiere, en el caso concreto, de una respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las metas que deberán cubrir las necesidades (*outcome*)?
- ¿Qué prestaciones cubren estas necesidades (*output*)?
- ¿Quién cubrirá las necesidades?
- ¿Cuántos recursos públicos deberán ser destinados para este efecto?

En la administración pública señala Schröder (2009), se le da una mayor importancia a los estudios de comparación de la prestación de servicios con los costos, cuanto más trabaje ésta bajo condiciones que se rigen dentro de un marco similar al monopólico. De esta manera el “cliente” no podrá “elegir” la escuela, las empresas de eliminación de residuales o a la policía... Debido a la frecuente subcobertura de costos, el sistema no es controlado por los derechos o “precios en el mercado”.

Adicionalmente a los costos, el *outcome*, *output*, etc. deberá ser calculado cuidadosamente, lo cual con frecuencia ocasiona fuertes controversias sobre la medición y su calidad. Por consiguiente, el aseguramiento de calidad dentro del ámbito público cobra aún más importancia aunque a veces pueda ser más complejo que en empresas privadas. Se deberán llevar a cabo evaluaciones extensas y costosas. Son investigaciones amplias y metódicas sobre los efectos posibles o alcanzados de estas medidas.

Orientación hacia el rendimiento (output)

Una dirección efectiva de la administración sólo es posible desde el *output* del servicio. Actualmente, éste no es el caso. Por lo general, la dirección de la administración pública se realiza principalmente a través de los insumos (*input*), es decir, a través de la adjudicación central de recursos. Los presupuestos indican en miles de puntos cuánto dinero podrá ser erogado y de qué manera deberá gastarse este dinero, sin embargo, en ningún lugar dice de manera precisa qué prestaciones de servicios (productos) deberá generar la administración con este dinero y qué resultado podrá esperar realmente el político electo con este presupuesto Schröder (2009).

A través de esta dirección exclusiva de insumos, se le confiere a la administración una libertad en la configuración de múltiples servicios imposible de justificar democráticamente. Un aparato administrativo que no tenga que justificar constante y concretamente lo que va a hacer con el dinero solicitado a la política, forma reservas no controladas y utiliza los medios sin rendir cuentas. Una dirección política que acepte que la administración misma defina sus metas y prestaciones de servicios, renuncia a los fundamentos de la ley presupuestal. La falta de una relación continua y obligatoria entre el insumo de recursos y el *output* de prestaciones de servicios representa una falla en la construcción de la administración actual; también en aquellos países en los que la burocracia weberiana ha mostrado excelentes resultados, debido a que tampoco en ella el

objetivo contemplaba una prestación eficiente de servicios. Esta deficiencia tampoco se deja corregir por múltiples intervenciones puntuales que puedan realizarse dentro de los procesos de producción de la administración.

El elemento con el cual se puede crear la interrelación entre los insumos y el *output*, es el producto. Con ello, las diversas actividades individuales de la administración se resumen en productos individuales, que se registrarán en un catálogo de productos según cantidad, calidad y costo, así como por grupos objetivo y demanda de los clientes. El número de los productos formados no deberá ser muy reducido, ya que entonces se pierden las posibilidades de dirección. El número tampoco deberá ser demasiado elevado, ya que entonces se produce un exceso de información, que dificulta la toma de decisiones estratégicas.

Mediante los productos definidos y la compilación de los diversos productos dentro de grupos se formarán unidades de organización y se calcula su equipamiento financiero y de personal. Con base en esta representación se aprecian claramente los principios de planeación: “La organización sigue la estrategia y no la estrategia a la organización.” Esto significa que los objetivos políticos ya no se rigen según la disposición y capacidad de la administración, sino que la orientación de la administración se rige según las tareas estratégicas.

La información de finanzas y productos desarrollada, forma los lineamientos con cuya ayuda se podrá dirigir a la administración con mayor facilidad. A través de la interrelación establecida entre el presupuesto y el *output* de prestación de servicios, existe una transparencia de costos, que a su vez funge como base para la responsabilidad de costos y la medición de prestación de servicios dentro de las diversas áreas especializadas. Para tal efecto se requiere, sin embargo, de una dirección de *controlling* y de contratos orientados hacia el *output*.

Financiamiento público orientado a mercado

Según Schröder (2009), un problema especial de la dirección del *output*, en cuanto a medición del rendimiento se refiere, es, además del cumplimiento cuantitativo, la medición de los aspectos cualitativos. En países, en los que el suministro en sí no es algo evidente, con suma frecuencia se descuida el elemento cualitativo, si es que llegase a tener importancia alguna. Por ello, la introducción de medidas de gestión de calidad relacionadas con la evaluación de la satisfacción de los clientes representa un gran reto.

Capítulo 3.- Metodología utilizada

La presente investigación seleccionó como herramienta de investigación el estudio de caso, debido a la particularidad que presenta la instrumentación de políticas públicas en materia educativa que buscan mejorar la calidad del sistema superior. El estudio de caso es una de las variadas herramientas que existen en la investigación de las ciencias sociales, existen algunas que utilizan experimentos, cuestionarios y análisis de la información recopilada, sin embargo cada herramienta tiene particulares ventajas y desventajas dependiendo de tres condiciones: a) el tipo de la pregunta de investigación, b) el control del investigador sobre el comportamiento del evento, y c) el enfoque contemporáneo opuesto al fenómeno histórico (Yin, 2002).

Los estudios de caso son seleccionados preferentemente como estrategia metodológica cuando hay preguntas de investigación en torno a ¿Cómo? o ¿Por qué? , cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos estudiados y cuando el objetivo está dentro de un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real. Por tal motivo, y con base en la pregunta central de la presente investigación de ¿Cómo el financiamiento público orientado a mercado puede mejorar la calidad de la educación superior?, deja muy claro que la mejor herramienta para contextualizar el problema es sin duda, el estudio de caso. Para Yin (2002), existen dos tipos de estudio de caso, exploratorio y descriptivo. La presente investigación se centró principalmente en hacer un estudio de caso descriptivo que deja claro cómo opera el modelo de la educación superior en Chile.

El principal objetivo del estudio de caso fue recolectar información, presentarla y analizar la información de forma confiable, para que a partir de esta investigación se pueda obtener un reporte, un artículo o incluso un libro que pueda abrir las diferentes líneas de investigación que abarcan el tema de la educación superior.

Se considera necesario para efectos de análisis, definir el concepto de estudio de caso, que según Schramm, (1971) es:

La esencia de un estudio de caso, la tendencia central entre todos los tipos de estudio de caso, es que busquen iluminar una decisión o un conjunto de decisiones: porque fueron tomadas, como fueron implementadas y cuál fue el resultado.

El estudio de caso implementado en esta investigación tiene claras limitaciones. El tema de educación superior es algo muy complicado que tiene que ser visto de muchas perspectivas, en términos de calidad, equidad, acceso, relevancia, vinculación con el mercado laboral, etc. Esta tesis no es la panacea para poder resolver los grandes problemas que aquejan a los sistemas de educación superior, debido a que esta investigación mira únicamente la perspectiva de cómo mejorar la calidad de la educación, y probablemente al implementar los modelos de financiamiento público orientado a mercado, habrá grandes problemas de equidad y acceso dentro del modelo.

Sin embargo, uno de los objetivos que se tienen claros en esta investigación, es la de cambiar la perspectiva al momento de instrumentar políticas educativas en torno al sistema de educación superior en México, dejando a un lado el pensamiento corporativista que ha prevalecido en los últimos años, poniéndolo a competir en condiciones de mercado.

El estudio de caso fue desarrollado a través de dos fuentes principales de información: a) entrevistas semi estructuradas a profundidad, con actores clave en el tema de la educación superior en Chile, y b) información documental como literatura académica especializada en el tema de la educación, estudios de organizaciones internacionales, e información obtenida dentro del Ministerio de Educación de Chile. También existe información cuantitativa que permite conocer estadísticamente el gasto público en educación superior en Chile, número de alumnos dentro del sistema, etc. Las entrevistas revelaron información sobre los

puntos de vista de académicos, investigadores y autoridades chilenas, que permiten ampliar la perspectiva que se tiene del problema. Finalmente la información documental sirvió para comprender históricamente el modelo de la educación superior en Chile y las variantes que predominan dentro del mismo sistema.

Las entrevistas que se utilizaron para respaldar el caso de estudio de la educación superior en Chile, fueron recabadas en una estancia realizada en Santiago de Chile durante los meses de Enero a Abril del 2012. Con la ayuda de la Universidad Alberto Hurtado, se logró gestionar cinco entrevistas a profundidad con académicos, autoridades del Ministerio de Educación e investigadores que han colaborado de forma directa con la toma de decisiones dentro del proceso educativo.

El caso de estudio no es un análisis exhaustivo de la relación que hay entre el problema y las soluciones, lo cual sería una tarea posterior de esta tesis, seguir ampliando el campo de estudio que hoy se propone. Pero si es un análisis de cambiar la perspectiva de la instrumentación de políticas educativas que realmente permitan el avance hacia la calidad de los sistemas de educación superior, especialmente de las Universidades Estatales, tomando como ejemplo el caso de Chile, que a pesar de que aun presentar grandes retos, hay instrumentos interesantes que puedan servir a México para detonar un verdadero crecimiento académico.

Finalmente el estudio de caso genera lecciones para el propio proceso de instrumentación de políticas educativas que busquen mejorar la calidad de la educación superior, además de poder ilustrar a los hacedores de políticas y tomadores de decisiones de la perspectiva diferente con la que se deben aplicar nuevas medidas para retomar el rumbo de un país.

Capítulo 4.- Estudio de caso del sistema de la Educación Superior en Chile: Antecedentes históricos para comprender el contexto chileno 1973-1990

En la siguiente sección se pretende poner en contexto las condiciones por las que atravesó Chile durante el régimen militar comprendido de 1973 hasta principios de 1990. Es de suma importancia para el lector, tomar en cuenta esta etapa que vivieron los chilenos, que sin duda sigue estando vigente el flagelo que ocasionó una dictadura tan despiadada como lo fue la de Augusto Pinochet. Resulta casi imposible separar o dejar fuera de contexto un periodo que represento en Chile un derrocamiento a la democracia, una privación a los derechos humanos, una privación de la libertad y libre expresión, un autoritarismo sanguinario que marcó de forma permanente a todo aquel que vivió durante el régimen militar.

Si bien la presente investigación rescata una política diseñada e implementada en los años de Pinochet, es imprescindible remarcar que de ninguna forma se justifica todo el atropello que se cometió en contra de la sociedad chilena. El costo social tan alto que pagó Chile en este periodo, no se compara con cualquier indicio de beneficio económico que pudo lograr la dictadura durante su etapa de terror. Aunque Pinochet hubiera logrado hacer de Chile una potencia mundial (lo que evidentemente no logro), jamás se justificaría el hecho de haber torturado, reprimido, desaparecido o asesinado a tantos chilenos que su única condena fue tener ideales contrarios al gobierno en turno. Por tal motivo se hace un breve recuento de lo que significó para Chile el dictador Pinochet en lo social, en lo económico y en lo político.

Pinochet en lo social

Se creó desorganización civil, desmantelando o reprimiendo instituciones intermedias como partidos políticos y sindicatos. Se torturaba a las personas que

iban en contra del pensamiento del gobierno, se tomó el control de las universidades y cientos de estudiantes y maestros fueron exiliados, torturados o desaparecidos. Se crearon campos de concentración, donde mantenían por días a los detenidos hasta matarlos. La sociedad chilena se desmanteló, el odio y la represión quedaron marcados en los pensamientos de todos y cada uno de los chilenos que vivieron en carne propia una de las dictaduras más sanguinarias de la historia. A pesar del retorno la democracia en 1990, actualmente la sociedad aun tiene un profundo resentimiento que es asociado de forma directa a todo lo que se relacione con cuestiones de mercado.

Pinochet en lo político

El gobierno militar instauró un régimen burocrático-autoritario. Se disolvió el Congreso, se canceló la Constitución y se declararon ilegales la formación de partidos políticos. La junta militar también impuso un estado de sitio, toque de queda y estableció límites estrictos contra los medios de comunicación, lo cual atentaba contra la libre expresión y el derecho a la información. El régimen nunca vaciló en usar la represión, en especial a la menor señal de desorden laboral o protesta popular.

En septiembre de 1976, un coche bomba mató en Washington D.C. a Orlando Letelier, quien fungiera como Embajador de Estados Unidos durante el gobierno de Allende, que se encontraba en ese momento buscando el apoyo del gobierno estadounidense para retirar la ayuda a Pinochet.

Los partidos de oposición no marxistas se encontraban sumamente divididos, el Partido Comunista organizó un atentado contra Pinochet en 1986. Las redadas del gobierno seguían descubriendo enormes escondites de armas, mientras la policía y militares devastaban barrios obreros, deteniendo activistas de la oposición de cualquier ideología

Pinochet en lo económico

Conocidos como los *Chicago Boys*, por su formación en la Universidad de Chicago, creían con firmeza en la eficiencia y equidad de la competencia de mercado. Ellos argumentaban que lo que había restringido el crecimiento y desarrollo chileno era la intervención gubernamental en la esfera económica, que había reducido sustancialmente la competencia, la formulación de salarios artificiales y llevo a la inflación. Pinochet argumentaba que todo esta política neoliberal era para hacer de Chile un país de empresarios y no de proletariado (Skidmore & Smith 1996).

En lo económico sostiene Allamand, citado en Elizondo y Maira (2000), la dictadura se manifestó como pionero y exitoso reemplazo del estatismo socialista por una vigorosa economía social de mercado. Hoy es casi común abrir la economía, reducir aranceles, aplicar un impuesto al valor agregado, privatizar empresas, focalizar el gasto social, flexibilizar mercados laborales. Sin embargo estaba muy lejos de serlo en la décadas de 1970 a 1980.

La meta de los tecnócratas era abrir Chile a la economía mundial, a través de la reducción de aranceles proteccionistas, subsidios gubernamentales y el tamaño del sector público. Para 1973, el Estado poseía cerca de 500 compañías, por lo que la junta devolvió casi la mitad a sus dueños originales y admitió ofertas para el resto. Se redujeron barreras de importación, resultado de esto muchas empresas locales desaparecieron por la entrada de multinacionales. Se promovió la exportación y atracción de préstamos extranjeros. Pero la quiebra comercial de 1982, trajo una reducción de la economía global provocada por Estados Unidos y que golpeó a Chile con mayor fuerza que otro país en América Latina. El producto interno bruto cayó al 14%, mientras que el desempleo aumento hasta alcanzar una tercera parte de la fuerza laboral en 1983.

Como respuesta a lo anterior, la junta militar decide reestructurar el equipo tecnócrata que utilizó medidas aún más radicales. Estimularon inversión, aumentaron exportaciones y lograron reducir drásticamente el desempleo. Disminuyeron también la deuda externa mediante esquemas innovadores, pero los salarios mínimos permanecieron bajos de forma crónica y la privatización sistemática de los servicios sociales dejó a muchos chilenos pobres sin lo esencial para vivir (Skidmore & Smith, 1996).

El estudio caso que se describe a continuación pretende poner en contexto la forma en la que el sistema de educación superior chileno se ha ido modificando, a lo largo de los años, y principalmente se busca describir la relación que ha mantenido el Estado, producto de su financiamiento, con las diferentes instituciones que conforman dicho sistema. Para poder abordar lo antes planteado, este estudio se divide en 3 secciones, a) un periodo de Reforma y Modernización 1967-1973, b) la intervención militar 1973-1980, y finalmente c) la reforma de 1981. Teniendo esta etapa un mayor peso debido a que las bases del actual sistema superior chileno emanaron de esta Reforma, y que por lo tanto impactaron de forma directa en las relaciones tradicionales que el Estado mantenía hacia las instituciones de educación superior.

En este último punto es necesario dejar en claro que el concepto de público y privado puede ser algo diferente a lo establecido en México, debido a que en Chile todas las universidades existentes hasta 1981, tanto públicas como privadas, eran financiadas totalmente por el Estado, y a partir de 1981 surge el término de Universidades Tradicionales y Universidades Nuevas para diferenciar su forma de financiamiento. Mientras que en México la forma de financiamiento a las Instituciones Superiores se diferencia en base a su carácter de público o privado.

La historia contemporánea de la Educación Superior en Chile:

- a) Contexto histórico y Reforma de 1967-1973
- b) La intervención autoritaria de la educación superior: 1973-1980

- c) La Reforma de 1981:
- d) El sistema de educación superior con el retorno de la democracia en 1990

Contexto histórico y Reforma de 1967-1973

En esta primera etapa de revisión, según el experto en temas de educación José Joaquín Brunner, (2009), el núcleo institucional básico de la educación superior chilena se conformó a lo largo de aproximadamente un siglo, entre 1842, fecha de creación de la Universidad de Chile, y 1956, año del establecimiento de la Universidad del Norte. Durante esos 114 años, en Chile se crearon, en total, ocho universidades, dos de las cuales de carácter estatal y las seis restantes de naturaleza privada.

Las dos universidades estatales fueron fundadas en Santiago, ciudad capital. De las seis privadas sólo la más antigua de ellas, la Universidad Católica de Chile, tuvo su origen en esta ciudad, mientras que las cinco universidades restantes fueron establecidas en alguna de las principales ciudades fuera de la capital: Valparaíso (dos), Concepción, Antofagasta y Valdivia (Brunner 2009:113).

Como ha mostrado Levy (1986:66-76) desde la creación en 1842 de la Universidad de Chile la historia de la educación superior en este país fue dominada por el Estado, incluso después de que universidades privadas comenzaron a emerger hacia fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. El concepto del "Estado Docente" captura la noción, desarrollada sin contrapeso hasta el último cuarto del siglo XX, según la cual, la educación era una responsabilidad del Estado, y de que las entidades privadas involucradas en la educación eran colaboradoras en la misión y función educacional del mismo. Sin embargo algo que resulta interesante resaltar, es que desde sus inicios, el sistema terciario chileno estuvo mayormente dominado por Universidades privadas, habiendo seis y solo dos de carácter público, lo que probablemente nos permita entender mejor el actual modelo educativo chileno (Brunner, 2009).

Al decretarse la Constitución de 1833, se marca una inflexión para el Estado Docente, que establecía la obligación del Gobierno para proveer educación gratuita a sus ciudadanos, debido a las grandes ventajas que tiene contar con personas mejor preparadas, que ayuden a impulsar el desarrollo del país. No obstante, durante varias décadas el discurso de Andrés Bello, primer rector de la Universidad de Chile, planteó que: “La educación es la que enseña los deberes que tenemos para con la sociedad, como miembros de ella, y los que tenemos para con nosotros mismos, si queremos llegar al grado de mayor bienestar de lo que nuestra condición es susceptible” (citado en Aedo-Richmond, 2000: 45).

El origen del Estado Docente según Álvarez (2001), se derivó de las repúblicas liberales que se comenzaron a gestar en América a finales del siglo XVIII y luego en todo el mundo occidental durante el siglo XIX, institucionalizando este modo de ser de la educación. Desde entonces el Estado asumió la función educativa y su aparato se fue sofisticando cada vez más en busca de la regulación absoluta de la enseñanza. La escuela se convirtió en el último eslabón de aquella compleja cadena que terminó llamándose *sistema educativo*. La estructura vertical que ordenaba este aparato burocrático hizo del profesor un funcionario a quien le correspondía representar la voluntad del Estado en la tarea educadora.

Retomando las condiciones de la educación terciaria chileno, en suma el pequeño tamaño de la educación superior y la homogeneidad socio-económica y cultural de la elite que participaba de ella, explican el alto grado de similitud institucional de una universidad a otra. Prácticamente la educación superior era para algunos cuantos jóvenes, mayormente de clases socioeconómicas altas, manteniendo así un sistema superior elitista, que al ser una minoría el Estado podía financiar sin ningún problema, es decir, el Estado Docente operaba sin mayores complicaciones. Brunner (2009), apunta que el sistema terciario chileno era elitista, debido a que en 1955 solo entre tres y cuatro jóvenes de cada cien dentro del grupo de edad respectivo acudían a la universidad, la que por este sólo hecho e incluso independientemente del origen social del alumnado podía caracterizarse

Financiamiento público orientado a mercado

como una universidad de elites y para las elites. Diez años después, para 1965 si bien el número de alumnos había aumentado, la tasa bruta de escolarización siguió siendo extremadamente baja, alcanzando apenas 5.6%.

La Universidad de Chile por su parte, extendió su alcance a todo el país durante la década de los cincuenta y sesenta, a través de una red de colegios universitarios regionales, un modelo que fue luego implementado por la Universidad Técnica del Estado, y después, por la Universidad Católica de Chile, cada una con sus propios sistemas de campus regionales. (Bernasconi & Rojas, 2003).

De tal forma que la conformación de la educación superior chilena hacia fines de los sesenta, consistía básicamente en: un sistema pequeño y homogéneo, compuesto por dos universidades públicas con presencia en buena parte del país y seis universidades privadas, tres de las cuales eran católicas y las otras tres, entidades seculares, sin fines de lucro, dedicadas al desarrollo de sus regiones, todas recibían subsidios directos del Estado. Los establecimientos públicos cubrían más del 60% del total de la matrícula de pre-grado, siendo la Universidad de Chile la de mayor tamaño. (Bernasconi & Rojas, 2003:19)

Como muestra Brunner, (1986:17), la matrícula se había casi triplicado, desde aproximadamente 20,000 en 1957 a más de 55,000 alumnos en 1967, lo cual representaba una tasa bruta de matrícula del 7% para la cohorte de 20 a 24 años de edad en 1967.

Las instituciones de educación superior en lo que se refiere a regulación, contaban un ordenamiento que ha sido llamado de "autonomía privilegiada" debido a la seguridad de contar con recursos estatales, en un contexto de autorregulación (Brunner & Briones 1992). En dicho sistema, las universidades existentes en Chile, incluidas las de propiedad privada, actuaban con una perspectiva de carácter público.

El patrón de desarrollo de este núcleo institucional básico de la educación superior chilena que predominó ampliamente hasta finales de los 60's, tuvo algunas características principales en donde destacan:

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

Apunta Brunner, (2009), que efectivamente, desde temprano se concibió a la educación superior como un derecho de los individuos en condiciones de ejercerlo, correspondiendo al Estado asegurar el acceso a ella a través de las instituciones de enseñanza superior. Se entendía por lo mismo que debía el gobierno financiar la oferta de este servicio, tanto en Instituciones públicas como privadas, asegurándose así su gratuidad para los jóvenes independientemente del carácter que poseía la institución.

Por otra parte, considera Brunner (2009), que la lenta expansión de la matrícula que prevaleció durante esos años, permitió que las universidades ya existentes y las pocas de reciente creación absorbieran cómodamente la demanda estudiantil. Así, la tasa bruta de escolarización universitaria, que en 1935 era de 1.4% respecto al grupo de edad de 20 a 24 años, llega a 2% en 1946, para situarse en 3.5% en 1957. En estas mismas fechas, la matrícula universitaria alcanza a 6.283, 9.948 y a 20.440 alumnos, respectivamente.

Con su base institucional poco diferenciada, favoreció un ritmo más alto de diversificación interna, pues cada una de las ocho universidades debía ir haciéndose cargo de las nuevas y variadas demandas que surgían en su entorno. En su conjunto, enfatiza Brunner, (2009), estas ocho instituciones adquirieron un

lugar propio y desarrollaron su identidad en la geografía y la historia cultural del país con plena autonomía y con el apoyo financiero del Estado, pasando a ocupar también una posición en la escala de reputaciones institucionales. Sin embargo, no existía competencia entre ellas, ni por profesores ni por alumnos, pues entre todas se producía una verdadera división del trabajo, que resultaba ya bien de su localización geográfica ya bien del carácter social e ideológico de su cuerpo docente y estudiantil.

Al respecto de la plena autonomía con la que contaban todas las instituciones superiores públicas o privadas desde aquellos años, resulta interesante analizar que dentro de una República Centralista como lo ha sido Chile, se haya permitido o dotado de cierta forma de una libre autogestión a las universidades, en donde si bien recibían completamente financiamiento directo del gobierno, tenían la facultad de tomar sus propias decisiones en materia educativa, pasando el Estado a tener un papel meramente de proveedor financiero (Brunner, 2009).

En 1954 se crea por ley de la República un Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas², organismo cuya presidencia se entrega al Rector de la Universidad de Chile, reconociéndose su posición como primero entre sus pares. Dicho Consejo se encargaría de poner en contacto a las universidades, de generar información sobre sus actividades y debía, además, confeccionar “anualmente los planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los presupuestos que para ellas hayan aprobado las respectivas universidades”, función esta última de escasa trascendencia en aquella época por la casi inexistencia de este tipo de investigación, o de cualquiera otra, en las universidades del país.(Brunner, 1994).

El Estado, por otro lado, no jugaba un rol activo frente a la enseñanza superior, reservando su intervención solamente para la creación de las instituciones y

² Conocido tradicionalmente por sus siglas como CRUCH, y que actualmente sigue jugando un papel importante en el Sistema de Educación Superior Chileno.

asegurando a todas ellas una corriente constante de recursos, los cuales eran distribuidos anualmente según una regla implícita que combinaba el peso numérico de los alumnos de cada institución y su ubicación en la escala de prestigios institucionales reconocida social e incluso estatalmente. Las transferencias de dicho aporte fiscal a las instituciones se hacía de manera 'benevolente'; o directa, es decir, sin restricción de control posterior sobre su uso o rendimiento, característica que sería la más resaltante de dicha relación entre el Estado y el sistema de educación terciaria de aquella época (Brunner, 1994, 1993, 1990).

Se entiende entonces que las Universidades coexistían bajo una ecología altamente protectora, sin presiones ni urgencias. Sus dinámicas de cambio dependían, de manera casi absoluta, de factores endógenos, en la medida que también el ritmo de transferencia de recursos estatales poseía una gran regularidad. Efectivamente, el gasto fiscal en educación superior, expresado como porcentaje del PIB, se mantiene, alrededor de 1960, en torno a un 0.75%, y sólo empezará a incrementarse a partir de 1965. (Brunner, 2009)

Finalmente se puede concluir que las universidades formadas durante este tiempo aspiran a obtener y obtienen un cierto grado de igualdad, independientemente de su estatuto jurídico que las distingue como universidades estatales, universidades privadas confesionales (católicas) y universidades privadas laicas. Todas terminan percibiendo recursos del Estado, recursos que forman la casi totalidad de su presupuesto, y reciben --junto con el reconocimiento oficial de su autonomía-- el derecho a expedir títulos profesionales y grados académicos. Llama la atención en esta última descripción, como el gobierno financiaba y lo sigue haciendo a instituciones de carácter religioso o privado, cuando en México este tipo de prácticas nunca han sido implementadas, o al menos a la luz pública. Sería completamente interesante, conocer la reacción de la sociedad mexicana si se instrumentarán políticas similares a las de Chile (Brunner, 2009).

Financiamiento público orientado a mercado

El Estado no interviene mediante políticas explícitas en la conducción y coordinación de la educación superior, limitándose a autorizar o patrocinar la creación de nuevas instituciones y a asegurar la gratuidad de la enseñanza mediante la provisión de los fondos requeridos para la operación de las universidades y de sus sedes provinciales.

La Reforma Universitaria, un proceso de intensa discusión sobre la naturaleza de la universidad y su papel en la sociedad chilena, y de experimentación de nuevas formas de organización y gobierno, muy en el espíritu de renovación de estructuras de las manifestación de París de 1968, fue iniciada por estudiantes en la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Chile en 1967, extendiéndose el año siguiente al resto del sistema terciario (Bernasconi, 2003).

El gobierno institucional fue reorganizado, y bajo el estandarte de la democratización, los rectores, decanos y directores de unidades académicas comenzaron a ser elegidos por los profesores (con participación de los estudiantes y los funcionarios en algunos casos) y se introdujo la representación de estudiantes y funcionarios en los órganos colegiados de gobierno. Las estructuras académicas fueron transformadas, reemplazándose el sistema de cátedras de ascendencia europea continental por los departamentos característicos del modelo de los EE.UU.

La Reforma Universitaria de 1967, trajo consigo una significativa dosis de manifestaciones, tomas de edificios, huelgas, asambleas, debates y choques con la policía, la reforma trajo una transformación sin precedentes de la universidad chilena. Entre los cuales destacan los siguientes puntos:

- Carácter endógeno de la reforma y su incidencia sobre las relaciones entre el Estado y la educación terciaria,
- Expansión de la matrícula,
- Profesionalización académica,

Financiamiento público orientado a mercado

- Creación de una base profesional para la investigación,
- Mayor complejidad de la organización y el gobierno académicos,
- Los fenómenos de politización universitaria.

El papel del Partido Demócrata Cristiano (centro), que gobernó de 1964 a 1970, fue muy importante, ya que apoyaba las demandas de cambio por parte de los estudiantes, sin intervenir directamente, pero tolerando la acción de los reformistas, incluso durante la fase más aguda que desembocó en la ocupación y paralización de actividades en ambos establecimientos católicos. Es interesante señalar que a diferencia de Chile, en México no han existido partidos políticos constituidos formalmente como religiosos.

Brunner (2009), destaca que esta Reforma no afecta directamente la relación entre el Estado y el Sistema de Educación Superior, sino que permanece intacta a lo largo de esos años, hasta el Golpe de Estado orquestado en 1973. En efecto, los reformistas de la época apenas plantean cuestiones que trascienden el marco de sus propias instituciones, reafirmando la autonomía de sus establecimientos, la gratuidad de la educación superior, y la necesidad de que el Estado aumente las transferencias en beneficio de la expansión y modernización de la enseñanza superior.

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

De todo lo anterior se desprende, que se buscaba asegurar, frente a una nueva coalición política que llegaba al gobierno con un programa que se auto declarada socialista y revolucionario, las condiciones básicas que hasta ese momento habían caracterizado a la educación superior chilena: autonomía irrestricta de las instituciones, financiamiento garantizado por parte del Estado, pluralismo interno, libertad de enseñar y estudiar, selección por méritos de estudiantes y profesores. (Brunner, 2009)

En cuanto al gasto del Estado hacia la Educación superior, entre 1965 y 1973, aumento en relación con el PIB de 0.99% a 2.11%, llegando a representar hasta un tercio del gasto público total que hacia el Estado en materia de educación. (Arriagada, 1989). También conviene subrayar que tal incremento del subsidio público refleja la mantención del pacto histórico entre el Estado y las universidades según el cual aquel aumentaba generosamente las transferencias a las universidades en tanto que éstas retenían plenamente su autonomía, consagrada ahora constitucionalmente, y disponían de aquellos recursos de acuerdo a su libre voluntad y decisiones.

Sin duda un aspecto crucial, producto de la Reforma del 67, fue la expansión significativa de la matrícula en el sistema universitario, derivado principalmente por 3 factores que Brunner (2009), identifica con plena claridad: a) la mayor disponibilidad de recursos por parte del Estado durante el gobierno de Unión Popular (1970-1973), b) el mecanismo de cálculo para la asignación de estos recursos, que se hacían a través de presupuestos históricos y el número de alumnos inscritos en la institución, y c) un proyecto ideológico que tenía como objetivo central un mayor acceso al sistema terciario para los egresados del nivel secundario. Este último, tuvo expansiones de consideración, pasando de 148.444 alumnos en 1965 a 302.100 en 1970 y a 445.862 en 1973, con la consiguiente elevación de la tasa de participación respecto del grupo de 15 a 19 años de edad que en esos tres momentos se sitúa en 17.5%, 32.8% y 42.9%, respectivamente.

Financiamiento público orientado a mercado

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

Se puede ver entonces que la Reforma de 1967, no modificó en lo absoluto la relación que el Estado tenía con las Instituciones Superiores, al seguir financiando por completo sus actividades educativas, sino que únicamente se buscó una mayor autonomía por parte de estas, al poder elegir democráticamente a sus propias autoridades académicas. Esta reforma había sido considerada una de las más importantes en esa época, debido al gran significado que tenía contar con un sistema educativo autónomo y democrático. Sin embargo todas estas características obtenidas se vendrían abajo por completo una vez que se instauró el gobierno militar.

La intervención militar de la educación superior: 1973-1980

Antes de pasar directamente con las estadísticas que enmarcaron al sistema de educación superior chileno, se pretende describir de forma muy breve las diferentes políticas económicas que fueron instauradas durante el gobierno militar. Schteingart (2008), señala que la situación económica heredada por el Gobierno de Allende, no era muy buena, con una inflación en 1973 de 342% y un Producto Interno Bruto a la baja. Para enfrentarlo, el general Pinochet, dejó el manejo económico a unos jóvenes egresados de economía en la Universidad Católica de Chile, con posgrados la mayoría de ellos en la Universidad de Chicago, quienes más tarde serían conocidos como Chicago Boys.

Financiamiento público orientado a mercado

Los Chicago Boys venían de Estados Unidos con las ideas liberales totalmente desarrolladas por profesores como Milton Friedman y Friedrich Von Hayek, importantes teóricos del liberalismo moderno. Estas ideas consistían, en una economía libre, abierta al mundo, con un Estado pequeño y subsidiario, de riguroso equilibrio fiscal, y el funcionamiento libre del mercado. Su primera intervención en el Gobierno fue en ODEPLAN, (Oficina de Planificación Nacional), en donde plasmaron las ideas económicas en un documento que fue llamado “El Ladrillo”, documento solicitado por el almirante Merino con anterioridad al golpe de estado y que fue la aplicación de aquellas ideas a la realidad de Chile.

La Armada, encargada del área económica, se guio por dicho texto, contando con la asesoría de los Chicago Boys. Los métodos económicos tradicionales que intentó el régimen no prosperaron, la inflación continuaba por el 300%, el gasto público seguía alto y el cobre se desplomaba a la baja. Los Chicago ingresaron al régimen en 1975, con Jorge Cauas en el Ministerio de Hacienda, Sergio de Castro (líder de los Chicago) en el Ministerio de Economía y Pablo Barahona en el Banco Central. Para convencer a Pinochet de sus ideas ya que el Ejército mantenía el apego al estatismo tradicional de Chile, decidieron llevar al maestro, Milton Friedman, quien le dio dos soluciones a la crisis que pasaba el país. La primera era por medio de una recuperación lenta del paciente (Chile), pero advertía Friedman que este de tanto esperar podría morir. La segunda era darle al paciente un tratamiento de *shock*, para revitalizarlo, pero con efectos colaterales muy graves (Brunner, 2009).

El tratamiento de *shock* consistía en reducir el gasto público en un 20%; despedir al 30% de los empleados públicos; aumentar el IVA, liquidar el sistema de ahorro y préstamos de vivienda. Mucha disputa se suscitó sobre esto entre los Chicago Boys y los economistas más clásicos, pero finalmente Pinochet se inclinó por la opinión de los neoliberales y se aplicó el *shock*. Los efectos iniciales fueron terribles, el PIB cayó en un 12%, y el valor de las exportaciones se redujo en 40%. Pero se empezó a afianzar el sistema a partir de 1977, iniciándose lo que se

ha llamado dentro de Chile como el boom, con cifras positivas en casi todos los ámbitos. El boom duraría hasta la crisis de 1982, posterior a esta fecha, el país comenzó a exhibir números macroeconómicos que dieron una base de estabilidad económica para la llegada de la democracia a inicios de los años 1990

Una vez producido el golpe militar que puso fin al Gobierno de la Unidad (izquierda) el 11 de septiembre de 1973, el nuevo gobierno extendió completamente su control hacia todos los aspectos e instituciones de la sociedad, incluyendo a las universidades. El nuevo gobierno nombró rectores militares que asumieron la plenitud de las atribuciones de gobierno universitario previamente distribuidas entre diversas autoridades y órganos colegiados. Profesores, alumnos y funcionarios asociados con el depuesto gobierno fueron expulsados de las universidades, y varios de ellos detenidos, asesinados, exiliados o torturados. (Brunner, 2009). La autonomía institucional, la libertad de expresión y de cátedra, y el pluralismo desaparecieron. Las reformas estructurales y de gobierno de fines de los sesenta fueron abolidas, y la universidad fue puesta bajo vigilancia permanente (Bernasconi & Rojas, 2003).

Con esta nueva intervención hacia las Universidades, se pudieron observar 4 aspectos que cambiaron de forma determinante:

- Depuración de los cuerpos académicos y control sobre la profesión académica,
- Estancamiento de la expansión en el Sistema Universitario
- Recorte al aporte fiscal universitario
- Continuidad de las relaciones entre el Estado y el sistema superior chileno

Depuración de los cuerpos académicos y control sobre la profesión académica

Haciendo uso de sus atribuciones interventoras, los Rectores-delegados procedieron a depurar los claustros universitarios, marginando de las instituciones

a un número significativo de directivos, académicos, estudiantes y personal administrativo. La depuración consistió en remover a las autoridades educativas de sus puestos, y colocando en su lugar a los personajes militares, con el objetivo de controlar y asegurarse de que la ideología socialista desapareciera también en las universidades.

Por lo tanto, la naciente profesión académica pierde su autonomía y su capacidad de incidir en el manejo de sus asuntos corporativos. El modelo participativo de gobierno legado por la Reforma Universitaria es desahuciado y sustituido por un esquema vertical de mando, en que la totalidad del poder y de las atribuciones reside en los Rectores-delegados. (Brunner, 2009).

Estancamiento en la expansión del Sistema Universitario

El Gobierno Militar procede a recortar los aportes fiscales a las universidades, como se mencionó anteriormente fue una medida que responde a la política económica empleada para reducir la inflación que llegó a ser según cálculos contemporáneos de 342%, la cual fue heredada del gobierno socialista de Salvador Allende, y que es considerada como una de las más alta en la historia de Chile.

De hecho, señala Brunner (1986:53), por efecto de inercia, la matrícula alcanza su punto históricamente más alto de la década durante los años 1974 y 1975, para luego empezar a disminuir progresivamente. La tasa bruta de escolarización superior declina hasta situarse, en 1980, en el mismo punto que había alcanzado a comienzos de la década de los '70. Así, las vacantes ofrecidas por las ocho instituciones caen de 47.214 en 1973 a 32.952 en 1980, lo cual representa una disminución cercana a un tercio.

Recorte al aporte fiscal universitario

Cabe destacar que entre 1967 y 1973, los aportes fiscales a las universidades habían aumentado en más de 2.5 veces en moneda de igual valor, pero a partir de 1974, su participación en el presupuesto de la nación comienza caer, hasta situarse aproximadamente en un 1% del PIB en 1980, esto es, el mismo nivel pre-Reforma del año 1967. Lo que se traducía en un gran retroceso para el sistema superior chileno, que había alcanzado grandes logros durante la etapa previa al régimen militar (Bernasconi & Rojas, 2003).

Esta tendencia decreciente del gasto se explica, en parte, por una caída del gasto fiscal total en educación, que habiendo llegado en 1974 a representar un 4.9% del PIB, se sitúa al final del ciclo que se está analizando en un 3.6%. Adicionalmente se produce un desplazamiento de recursos desde la educación terciaria hacia los demás niveles del sistema educativo nacional, especialmente la enseñanza primaria o básica. De hecho, la participación del gasto público en educación superior, medido como porcentaje sobre el gasto público total en educación, disminuye de un 41 % a un 28% durante el período analizado. Lo anterior indica cuál fue la tendencia del régimen militar hacia el sistema superior, que pasó de ser uno de los sectores que más recibía recursos, para convertirse en un sector menos prioritario.

En cambio, el investigador Brunner, (2009:141), argumenta que durante esos años aumentan progresivamente los recursos públicos destinados para actividades de I+D canalizados a través del CONICYT³, que se incrementan en moneda de igual valor (miles pesos de 1988) de \$3.221,5 en 1974 a \$8.242,0 en 1988, experimentando un aumento cercano a 2.5 veces. Algo muy interesante que sucede durante el régimen militar, y que probablemente explique el gran desarrollo en la investigación dentro del sistema terciario chileno, es que los recursos públicos se fueron canalizando uniformemente hacia este sector, generando así

³ Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio de Educación, fomenta la formación de Capital Humano y el fortalecimiento de la base Científica y Tecnológica de Chile.

una plataforma de impulso a los investigadores para promover proyectos de investigación científica.

Justificación de la reducción del aporte fiscal del Estado

Las nuevas autoridades militares creían que la gratuidad es socialmente regresiva. Acorde con estos argumentos dirigidos contra el modelo de crecimiento de las universidades y su vinculación con el Estado, el discurso oficial enfocó una parte de su crítica en torno del carácter gratuito de la enseñanza superior. Según señalaba en esos años una autoridad del gobierno,

[...] lo que exista (en Chile) era una minoría privilegiada --los universitarios que, por definición, son pocos-- que recibía educación, cultura y posibilidades de mayores ingresos en forma gratuita, a costa de la mayoría de los chilenos que tributaba, incluyendo a los pobres. A. Bardón, Sobre el activismo estudiantil, El Mercurio, 17 julio 1980.

Otra crítica al carácter gratuito de la enseñanza universitaria apuntaba en el sentido de que la educación superior constituía una inversión en capital humano, generador de beneficios individuales durante la vida de las personas, que por lo mismo debían adquirirlo para sí costeadando su precio. Por último, un uso eficiente de los recursos, se argumenta en este terreno que la educación superior ha absorbido en Chile, especialmente a partir de 1967, una proporción desmedida de los recursos fiscales asignados al sector educacional y que su uso ha sido, además, extremadamente ineficiente. Según señalaba el Ministro de Educación de la época:

[...] Fue así que el presupuesto de las universidades alcanzó en 1974 al 51.6% del presupuesto total del Ministerio de Educación, con sólo el 4% del alumnado nacional, quedando el resto del sistema educacional chileno, de más de 3 millones de estudiantes, con poco más del 48%, con el agravante que los dineros puestos a

disposición de las universidades no se emplearon en aquellas áreas de excelencia académica que constituyen su esencia y razón de ser.

En suma, los argumentos de orden económico tienden a mostrar que el sistema fiscal de financiamiento de las universidades era socialmente regresivo, ineficiente y que favorecía inequitativamente a un grupo privilegiado, con grave detrimento para el funcionamiento de los demás niveles de la educación. (Brunner, 2009:149).

Continuidad de las relaciones entre el Estado y el Sistema Superior Chileno

Durante el inicio del gobierno militar, y hasta 1980, se observa que se mantiene el patrón tradicional de relaciones entre la educación terciaria y el Estado, sólo que ahora dentro de un nuevo marco de control autoritario. Se tiene así, una situación relativamente paradójica: la de un gobierno militar que interviene las universidades, las sujeta a un estrecho control político-administrativo y las transforma en instituciones rigurosamente vigiladas desde el punto de vista de la seguridad nacional, pero que no altera el patrón tradicional de sus relaciones con el Estado, absteniéndose durante esta fase de modificar los parámetros estructurales de funcionamiento del sistema. (Bernasconi & Rojas, 2003).

De la Reforma de 1981 al actual Sistema de Educación Superior

Bernasconi y Rojas, (2003:21), señalan que después de introducir profundas reformas al orden constitucional, a la ley laboral, la seguridad social, la salud, los mercados de capitales y la educación pública, el Gobierno Militar tornó su atención a la educación superior a principios de los '80.

Básicamente el principio rector de las modernizaciones implementadas fue orientado hacia dos direcciones: por un lado, crear o abrir mercados para estimular la competencia en la producción de bienes y servicios y, por el otro, incentivar la participación de los privados en la producción para dichos mercados.

La justificación de la Reforma

Cuando la Junta de Gobierno Militar decide instrumentar esta reforma, que sin duda alguna cambiaría por completo el rumbo del sistema universitario chileno, argumentaba que existían varias deficiencias en el actual modelo que necesitaban ser resueltas para poder dinamizar su crecimiento, tales deficiencias y según Brunner, (2009), son:

- La tendencia a evitar cualquier elemento competitivo entre las universidades;
- La proliferación de carreras que no requieren necesariamente rango universitario, ya que todas las universidades y sus unidades tienen económicamente garantizado su funcionamiento cualquiera sea el nivel que su actividad alcance;
- El crecimiento inorgánico y desproporcionado de algunas universidades, hasta niveles de un gigantismo que hacía virtualmente imposible su efectivo y buen gobierno;
- La transformación de las universidades en apetitosos centros de poder político por ser entidades que pueden financiar el activismo político disfrazado de vida académica, al no encontrarse sujetas a ningún control de calidad;
- La entrega del destino de todas las universidades, en su crecimiento o su asfixia, al arbitrio discrecional del poder político, elemento propio de sociedades estatistas.

Ahora se pasara a analizar los principios orientadores del nuevo régimen, y que pueden ser agrupados mediante los siguientes conceptos fundamentales: (Araneda, 1982).Citado en Brunner (2006).

Financiamiento público orientado a mercado

- Apertura de la educación superior al mercado sobre la base del principio de la libertad de enseñanza entendida como libertad para crear y mantener establecimientos educacionales.
- Diversificación de la enseñanza superior inducida mediante la consagración legal de tres niveles institucionales diferenciados según una jerarquía de los certificados educacionales expedidos. De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE).

Universidades: institución que otorga grados académicos superiores (de licenciado, magíster y doctor) y aquellos títulos profesionales que requieren haber obtenido previamente el respectivo grado de licenciado.

Institutos Profesionales: confieren los demás títulos profesionales, esto es, aquellos no reservados exclusivamente a las universidades.

Los centros de formación técnica: entregan el título de técnico superior en carreras de orientación vocacional y de duración no superior a tres años.

Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden (Brunner, 2009).

Sin embargo las universidades pueden otorgar cualquier título profesional y técnico, en tanto que los institutos profesionales pueden dar títulos técnicos superiores dentro del área en que estén ofreciendo carreras conducentes a un título profesional. Para ingresar a cualquier nivel de la enseñanza superior se requiere estar en posesión de la licencia media.

Cuadro 1.5.- Nueva estructura del Sistema Superior Chileno

| | | | |
|---|--------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Universidades Tradicionales (Públicas y Privadas) | Universidades (Privadas) | Institutos Profesionales (Privados) | Centros de Formación Técnica (Privados) |
| Creadas antes de la Reforma del 81 | Creadas después de la Reforma del 81 | | |

Fuente: Elaboración propia en base a Aedo, (2007).

- Facilidades para la creación de nuevas instituciones privadas mediante un sistema con bajas barreras de entrada al mercado.

La creación de nuevas instituciones privadas --trátase de universidades, institutos o centros-- queda sujeta a un régimen de mínimos requisitos. Obtienen su reconocimiento oficial mediante solo el depósito de su acta de constitución legal y de sus estatutos, pudiendo enseguida iniciar actividades con la sola condición de ofrecer una única carrera del nivel correspondiente. Según señaló el Ministro del Interior al anunciar la nueva legislación, "la clave fundamental para abrir el sistema de educación superior a exigencias competitivas, reside en permitir y facilitar la creación de nuevas universidades".

- Competencia como condición para aumentar la calidad

Brunner, (2009), enfatiza que según los ideólogos del régimen, la apertura de un mercado, mediante la creación bajamente regulada de nuevas instituciones de diverso nivel, debía conducir a un mejoramiento de la calidad académica y a afianzar la libertad de enseñanza. Subyacente está la idea de que un monopolio universitario impedía la competencia, eliminándose con ello los incentivos para ofrecer programas de mayor calidad y para actuar de manera más eficiente.

Por otro lado, para asegurar la calidad de las instituciones formadas bajo este nuevo régimen, se postula que las nuevas universidades e institutos debían someter sus planes y programas, y a sus alumnos y egresados, a la 'examinación' y aprobación por parte de una institución ya consagrada (alguna de las universidades tradicionales o de las derivadas de aquellas que estuviesen impartiendo la carrera que se trataba de examinar). Este dispositivo debía aplicarse durante un período de tiempo que, en general, se prolongaba por 5 o más años, hasta el momento de graduarse las primeras promociones de alumnos inscritos en las carreras examinadas.

Nuevo sistema de financiamiento

El nuevo diseño sería acompañado también de un nuevo sistema de financiamiento que debía apoyar las dinámicas competitivas y forzar a las instituciones a captar recursos en el mercado. A este efecto se establece que las instituciones creadas dentro del marco de la nueva legislación no recibirían aportes directos del Estado, debiendo autofinanciar sus operaciones mediante el cobro de aranceles. En cambio, en el caso de las universidades que hasta esa fecha obtenían recursos del Estado, se determina que los aportes irían modificándose en el tiempo, de manera tal que al final de cinco años el aporte fiscal directo (AFD) se vería reducido a la mitad de lo que era en ese momento, mientras que irían en progresivo aumento un nuevo aporte fiscal indirecto (AFI) y el monto de recursos destinados a financiar un crédito fiscal universitario. Estos dos instrumentos estaban diseñados para incentivar la competencia entre los establecimientos. Por su lado, los alumnos admitidos en una universidad que no estuvieran en condiciones de financiar sus estudios podrían optar a un crédito fiscal universitario con el fin de cubrir en parte o todo el costo de los aranceles a pagar (Brunner, 2009).

Funcionamiento del sistema de educación superior en 1990

Junto con establecer un nuevo diseño básico para la coordinación del sistema de educación superior, la Comisión del año 1990 propuso impulsar una política ordenada en torno de los siguientes objetivos: consolidar la base institucional de la educación superior; impulsar un desarrollo cualitativo de la matrícula; asegurar la calidad y equidad del sistema; fomentar la investigación científica y la creación cultural; incrementar y diversificar el financiamiento y perfeccionar el marco legislativo de la educación superior (Comisión de Estudio, 1991). Por su parte, al momento de recibir el informe final de la Comisión, el Ministro de Educación subrayó una vez más la necesidad de un consenso nacional en torno a las políticas enunciadas para el sector. “La necesidad de un entendimiento nacional”, señaló en esa ocasión, “es consecuencia de que percibimos las políticas en el campo educacional como políticas que necesitan tener continuidad y estabilidad”.

La continuidad asegura Brunner (2009), manifiesta en la mantención de las condiciones básicas de acción de un régimen de competencia: libertad para establecer instituciones de educación superior, autonomía de estas, autorregulación en la provisión del servicio, financiamiento de la docencia a cargo de los alumnos. Al mismo tiempo, las propuestas de la Comisión de 1990 subrayaban la necesidad de mejorar las regulaciones del sistema, particularmente en cuanto a la autorización y supervisión de nuevas instituciones privadas; el aseguramiento de la calidad y equidad de la oferta y el mejoramiento de la información disponible en beneficio de los usuarios.

En cuanto a este último aspecto, el hecho más importante durante esta primera fase post-Gobierno Militar fue la puesta en funcionamiento del Consejo Superior de Educación, organismo creado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza del año 1990. Fue establecido como un organismo público, de carácter autónomo, presidido por el Ministro de Educación e integrado por 8 académicos

designados respectivamente uno por las universidades estatales, uno por las universidades privadas plenamente autónomas, uno por los institutos profesionales plenamente autónomos, dos por las academias del Instituto de Chile, uno designado conjuntamente por los Consejos Superiores de Ciencia y de Desarrollo Tecnológico, uno designado por los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros de Chile y uno designado por la Corte Suprema de Justicia. En el ámbito de la educación superior su función principal radica en la supervisión y el licenciamiento de las nuevas instituciones privadas.

Al momento de constituirse este Consejo, y hasta marzo de 1992, las universidades e institutos profesionales privados podían optar entre sujetarse a un proceso de examinación de sus programas, alumnos y graduados administrado por las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas⁹ o bien someterse al procedimiento de licenciamiento del Consejo Superior de Educación. Posteriormente, la autorización para crear nuevas universidades e institutos privados, y su supervisión, quedan entregados exclusivamente al Consejo Superior de Educación. Tanto la examinación como el licenciamiento tienen una duración definida por la ley. Cumplido este período, la institución obtiene el reconocimiento de su plena autonomía o debe cerrarse. Declarada su autonomía, está en condiciones de determinar sus propios programas académicos, de gobernarse a sí misma sin controles externos y de gestionar sus asuntos y recursos libremente (Bernasconi y Rojas, 2004:43-50).

Continuidad de las políticas enunciadas en 1990

Las políticas implementadas por los sucesivos Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se mantienen hasta el presente dentro del marco formulado por la Comisión, como se manifiesta en múltiples declaraciones de las autoridades gubernamentales a lo largo de los últimos 18 años. Así, por ejemplo, ya en pleno segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia

(1994-2000), la autoridad del Ministerio de Educación directamente encargada de la enseñanza superior señala:

Por las propias características y dinámica de la educación superior se requiere, fundamentalmente, de la creatividad de las propias instituciones --administradores, académicos y estudiantes-- para llevar a cabo estrategias de cambio, elevar la calidad de su docencia, asumir las tareas de creación del conocimiento e incrementar la eficiencia y capacidad de respuesta de las instituciones a los requerimientos sociales. Son los académicos y los estudiantes los principales protagonistas de la transformación universitaria y de la educación superior.[..]

Las políticas y programas que se han diseñado se alejan de un dirigismo centralizador que no se condice con las características de la educación superior, pero también se alejan de la prescindencia absoluta del Estado que deja sujeto el desarrollo del sistema exclusivamente a su propia dinámica interna o al mercado; máxime si hay importantes recursos envueltos y una fe pública que garantizar, particularmente en lo que respecta a títulos y grados (Allard, 2000: 4 y 6).

De esta manera se ratifican los principios propios de un modelo mixto de coordinación basado en la participación de la profesión académica, los mercados y el estado. Igual como las políticas mantienen un alto grado de coherencia con este esquema así también las preocupaciones de la autoridad revelan un motivo constante. Según manifiesta el Ministro de Educación el año 1997, el principal problema que debía enfrentar la política pública era la deficiente regulación del sistema:

[...] el sistema ha crecido en un marco de desregulación que va a terminar afectando la calidad de la oferta educacional y, por tanto, el papel que cumple la educación superior en el país. En consecuencia, al igual que en otros ámbitos del sector educacional, el rol del estado se orienta a propósitos centrales de mejorar la calidad y la equidad de la educación superior, y a entregar incentivos adecuados para encauzar la acción del sistema en consonancia con las necesidades sociales y nacionales (Arellano, 1997)

Durante el período siguiente (1994 - 2000), que corresponde al segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se amplía el radio de acción de las políticas públicas, al mismo tiempo que se mantienen los elementos centrales de diseño del sistema:

- Se aumentan los recursos destinados a la educación superior y se extiende el alcance de las políticas de apoyo y fomento, creándose dos líneas adicionales de inversión del Fondo de Desarrollo Institucional. Una de apoyo a las universidades regionales para proyectos de infraestructura académica, docente y administrativa; la otra de apoyo a la formación de pregrado y el fortalecimiento de programas de postgrado en ciencia y tecnología.
- Se crea el Programa de Formación Inicial de Docentes para apoyar innovaciones en los programas de pedagogía, favoreciéndose inicialmente a 17 universidades, tanto estatales como privadas.
- Se establecen Convenios de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias, inicialmente con 29 proyectos trianuales vinculados a los planes estratégicos de 21 universidades y a las necesidades regionales y nacionales. Los proyectos se concentraron especialmente en las áreas de Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ingeniería, Tecnología y Desarrollo Regional; Humanidades y Estudios Internacionales y Desarrollo Transversal de la Calidad, incluyendo metodologías y ayudas tecnológicas para la docencia.

Los Convenios de Desempeño como forma de financiamiento

Los Convenios de Desempeño son instrumentos de financiamiento en las universidades del CRUCH. El objetivo es alinear las misiones institucionales con las prioridades nacionales y regionales, la autonomía universitaria con la rendición de cuentas pública (*accountability*), y el desempeño institucional con el financiamiento público (Universidad del Bio-Bio, 2012).

Para poner en contexto el funcionamiento de los convenios de desempeño, se describirá brevemente la experiencia de la universidad de Chile, debido a que actualmente es considerada como una de las implementaciones más exitosas de estos modelos de desempeño.

El Convenio de Desempeño "Plan de Modernización de la Gestión Institucional " tiene como finalidad:

- mejorar la capacidad de gestión y la calidad del quehacer institucional, asegurando su evaluación periódica;
- favorecer la rendición de cuentas públicas y transparencia de sus resultados en cuanto a gestión y logros académicos
- Los ejes de acción son:

1. Reorganización de los organismos centrales (ROC) e instalación de capacidades de gestión en organizaciones de Campus

- Lograr que el balance centralización-descentralización, que caracteriza la gestión de la Universidad, permita asegurar de modo permanente la calidad de su quehacer académico en docencia, investigación, creación y extensión, como asimismo el uso optimizado de los recursos que den sustentabilidad y proyección a dicho quehacer.

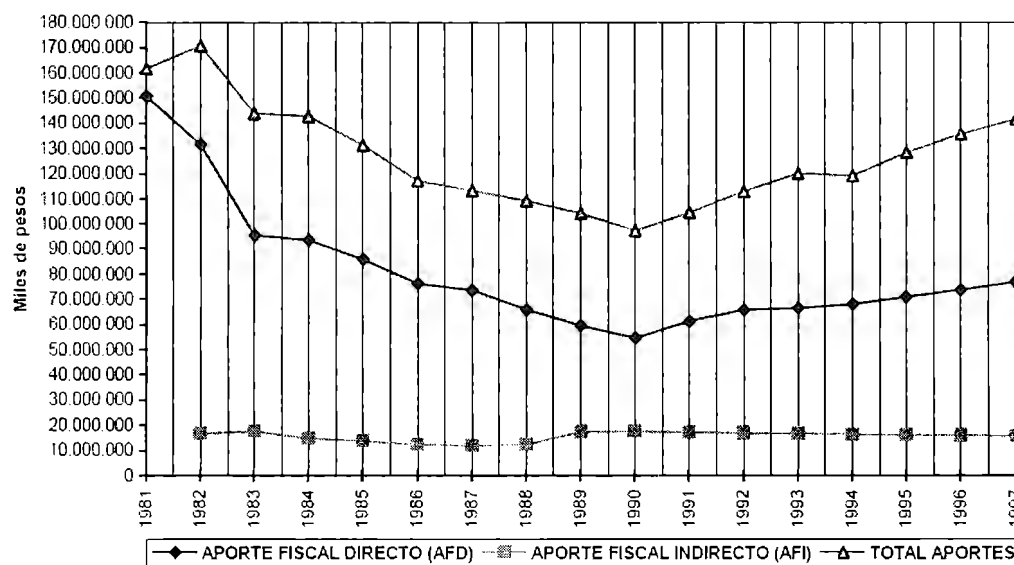
2. Consolidación de un Sistema Integrado de Gestión (SIG)

- Promover e implantar en el mediano plazo un sistema de información integrado que apoye la autorregulación y el aseguramiento continuo de la calidad del quehacer, tanto individual como grupal, en las Unidades Académicas.
- Para ello, se consolidará un sistema de información institucional que integre servicios, procesos y desempeño de actividades, con datos permanentemente actualizados, confiables, certificados, de alta calidad y disponibles en forma oportuna.

La Universidad de Chile fue una de las cuatro instituciones estatales seleccionadas por el Mineduc para acceder a esta modalidad de financiamiento. De esta manera, recibió 3.395 millones de pesos -con una contraparte de la Institución de 445 millones- para la implementación del "Plan de Modernización de la Gestión Institucional", que contempla un plazo de tres años de ejecución (Universidad de Chile, 2012).

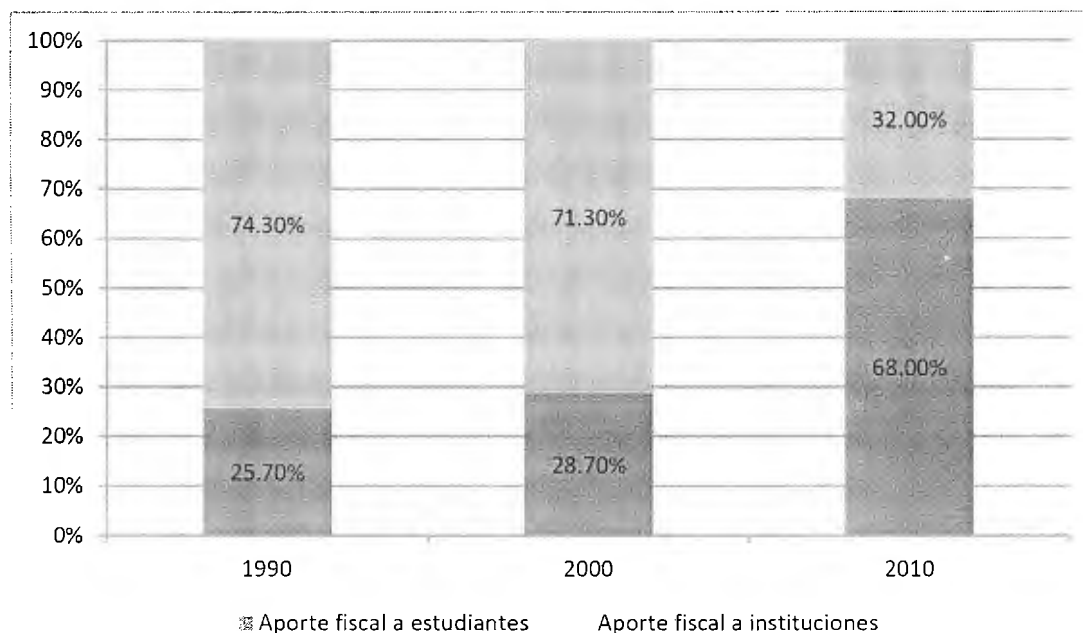
Una vez establecidos los convenios de desempeño, se busca representar con la grafica siguiente, el comportamiento de los Aportes públicos asignados a la Educación Superior, y observar claramente como el Aporte Fiscal Directo (AFD), disminuye constantemente a lo largo de los años, pasando de 150,000,000 millones de pesos en 1981 a solo 70,000,000 millones de pesos en 1997, por lo que efectivamente se contrajo en un 50% aproximadamente. Sin embargo el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), se mantuvo estable en promedio con 20,000,000 millones de pesos durante el mismo periodo (Brunner, 2009).

Figura 1.9.- Aporte a la Educación Superior 1981-1997



Fuente: Gaete Feres, 1997

El aporte fiscal total para la educación superior fue de 635.990 millones de pesos chilenos, (cerca de 17 mil millones de pesos mexicanos), para 2010, lo que significa que ha aumentado 137% en términos reales en los últimos diez años. En 2010 el aporte fiscal para el sistema terciario represento un 14.2% del gasto público en educación, 1.3 puntos porcentuales mayor a lo que se destino en el año 2000, y fue equivalente a 2,7% del gasto público total. Flores (et al, 2011).

Figura 1.10.- Recursos a la oferta y a la demanda

Fuente: División de educación Superior del Ministerio de Educación

En la grafica anterior, se puede observar cómo ha cambiado la orientación de los recursos públicos aportados al sistema terciario, para 1990 el aporte fiscal a la demanda (representado por los estudiantes) solo equivalía al 25.70 % del gasto total en educación superior, dándole un mayor peso a los recursos destinados a la oferta, representado por las instituciones superiores. Sin embargo esta tendencia se revirtió en los últimos 20 años, ya que actualmente el financiamiento público a la demanda equivale al 68% del gasto total en educación superior, destinando solo 32% de los recursos a las instituciones superiores. Todo lo anterior representa una nueva relación por parte del Estado hacia las instituciones de educación superior, que tradicionalmente eran beneficiadas de forma directa con los recursos del Estado, al pasar a un modelo de tipo mercado, en donde la mayoría de los recursos son destinados a la demanda, es decir, un financiamiento directo otorgado a los propios alumnos.

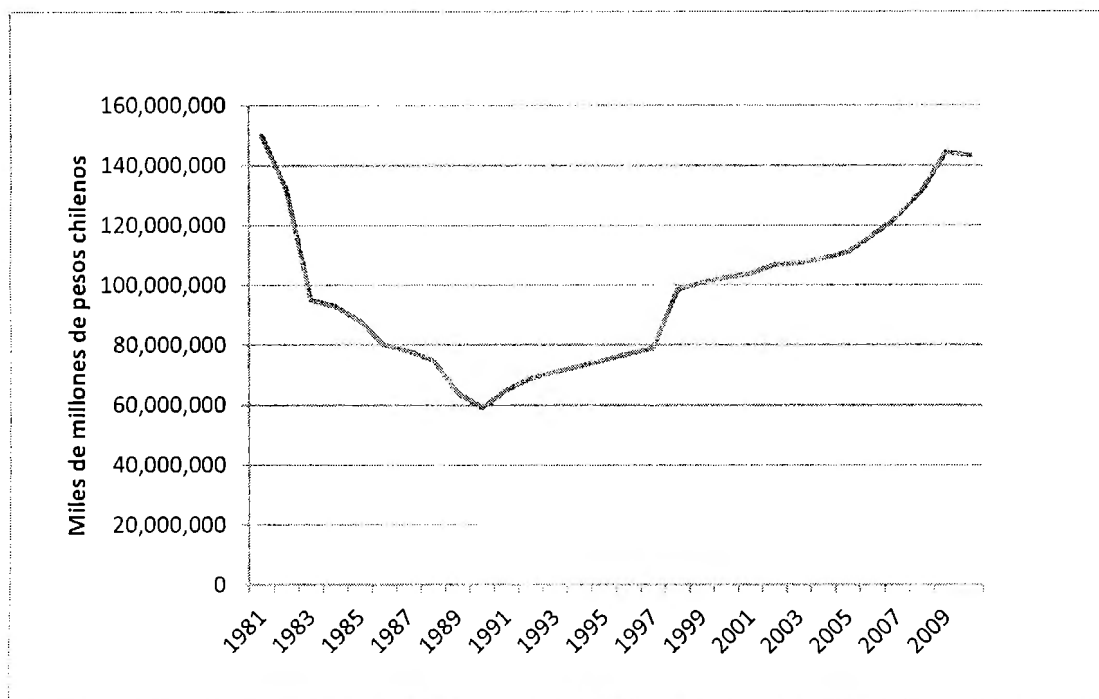
Esta nueva relación, y con toda la información encontrada sobre el sistema superior chileno, llevan a explicar en cierto grado, la gran competencia que se generan entre las instituciones superior por atraer estudiantes, y así dotarse de recursos que permitan ampliar sus operaciones académicas. Este nuevo esquema de financiamiento, si bien presenta actualmente algunas fallas, como se mencionara más adelante, ha elevado la competitividad de las universidades, y esto ha traído como resultado un incremento en los índices de calidad propiamente del sistema superior.

Aporte Fiscal Directo

El aporte fiscal directo (AFD), es un instrumento de financiamiento, que es distribuido entre las universidades públicas y las universidades privadas antiguas de acuerdo con el patrón histórico de repartición de recursos entre las universidades existentes a 1981. El Estado Chileno, lo otorga a través de porcentajes de participación establecidos en virtud del DFL N°4 de 1981 a las 25 Universidades miembros del Consejo de Rectores. Es 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 (Bernasconi & Rojas, 2003).

La siguiente tabla muestra el comportamiento del Aporte Fiscal Directo (AFD), distribuido entre la Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, desde 1981 hasta 2010. Se observa como decrece hasta llegar a su punto más bajo en 1990, para después recuperarse gradualmente, sin embargo en la actualidad el AFD no alcanza a igualar al presupuesto otorgado en 1981, tomando en cuenta que la tasa de matriculación se ha incrementado de forma exponencial.

Figura 1.11.- Aporte Fiscal Directo



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Educación.

Aporte Fiscal Indirecto

El AFI⁴ se estableció en el DFL N°4 de 1981, pero su aplicación comenzó hasta 1982. Fue concebido con el objetivo de mejorar la calidad de la docencia de pregrado, mediante la promoción de competencia entre los institutos de educación superior por captar a los mejores alumnos. Al AFI pueden acceder de igual forma las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, plenamente reconocidos por el Estado (Flores, et al, 2011).

El monto total del AFI es determinado por la Ley de Presupuestos del Sector Público, cada año. Su distribución se realiza en función de donde se matriculen los

⁴ Aporte Fiscal Indirecto

27,500 mejores puntajes de la PSU⁵, generando así un mayor monto los alumnos con mayores puntajes obtenidos.

Flores (et al, 2011), describen que los alumnos se ordenan de mayor a menor puntaje en cinco grupos de aproximadamente 5,500 alumnos cada uno. Los grupos son ajustados a un factor de ponderación que toma valores de 1, 3, 6, 9, 12, donde el ponderador mayor es para el grupo con mayor puntaje. Así, un alumno del grupo mayor de puntaje PSU genera hasta 12 veces más AFI para la institución superior, que un alumno del primer grupo.

En términos de cobertura, la distribución del AFI se realiza en función de donde se matriculen los 27,500 mejores puntajes de la PSU. El porcentaje del AFI para 2009 representó el 10% de la matrícula de alumnos en primer año, contrastando considerablemente con los 80's cuando se crea el AFI, debido a que representaba cerca del 40% del total de la matrícula inscritos en primer año. Si bien se ha dejado claro que este instrumento de financiamiento a la demanda, es eficiente porque promueve la competencia entre instituciones por atraer mejores estudiantes, hay actualmente en el modelo chileno un gran falla, que desde el punto de vista personal, explica como se ha perdido la importancia relativa ante este mecanismo, y esto es, debido a que el Estado no ha incrementado proporcionalmente los recursos del AFI, al número de alumnos inscritos en el sistema terciario. Se sigue financiando solamente a los 27,500 mejores puntajes desde 1980, cuando ahora la matrícula se ha expandido de forma exponencial (Bernasconi & Rojas).

Todas las instituciones de educación superior, pueden acceder al financiamiento indirecto, siempre y cuando sean reconocidas oficialmente por el Estado. Para 2010, había un total de 180 Instituciones reconocidas por el Estado, pero solo 81 de estas obtuvieron AFI en 2009, contrastando nuevamente con los 80's cuando

⁵ Prueba de Selección Universitaria, es un examen de admisión nacional estandarizado para asignar los recursos públicos en relación al puntaje obtenido.

solo había 25 instituciones que competían por este financiamiento. Flores (et al, 2011).

Otro dato interesante obtenido en esta investigación, fue el destino del AFI, que en 2009 el 57% de este financiamiento fue asignado solamente a un conjunto de 5 Universidades. De forma general se observa también que los recursos del AFI son distribuidos en su mayoría entre la Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, con 77.1% contra 21.5% de las demás instituciones en 2009.

Fortalezas del AFI

Por su diseño, el AFI tiene un gran potencial para generar incentivos altamente competitivos en las instituciones de educación superior. Rojas & Bernasconi (2002), declaran que existe un alta correlación entre la captación del AFI y la calidad de las instituciones, medido mediante el ranking nacional elaborado por la revista Que Pasa. Este mecanismo de asignación de recursos es 100% competitivo, destacando considerablemente de otros mecanismos como el Aporte Fiscal Directo, que solo entrega recursos por razones históricas, en lugar de premiar conductas deseables Flores (et al, 2011).

Otra gran fortaleza que posee el AFI, es que esta abierto para todas las instituciones de educación reconocidas por el Estado, por lo tanto esto lleva a las instituciones a uniformar y simplificar el mecanismo de admisión, si desean acceder a este recurso.

Limitaciones del AFI

- a) Limitado poder predictivo de rendimiento académico
- b) Atracción de alumnos, pero no garantiza retención
- c) No se les exige requisitos de calidad a las instituciones participantes

En Chile existen dos instituciones que velan por la calidad de la educación superior: el Consejo Nacional de Educación, que se encarga de otorgar licenciamiento a nuevas universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, mediante un proceso que evalúa el avance y solidez del proyecto educativo impartido por cada institución; y la Comisión Nacional de Acreditación, que verifica y promueve carreras que ofrecen las instituciones mediante un proceso de acreditación. Un problema serio que se puede identificar, es que este último proceso de acreditación es de carácter voluntario y no obligatorio.

Sin embargo durante los últimos años, explica Flores (et al, 2011), se están observando avances significativos en condicionar la entrega de los distintos recursos públicos a los estudiantes a la acreditación de las instituciones donde se inscriban, impulsando así a que las instituciones se sometan a esta acreditación, para incrementar la calidad de la educación terciaria. Esta condición se ve más clara en la mayoría de las becas de arancel y manutención, donde para acceder a este tipo de apoyo, el alumno debe estar inscrito en instituciones que tengan la acreditación de la Comisión Nacional, y de igual forma pasa con el Crédito con Aval del Estado, del cual se hablara un poco más adelante. Lo anterior no aplica para la distribución del AFI, que no exige ninguna certificación de calidad para poder acceder al beneficio económico.

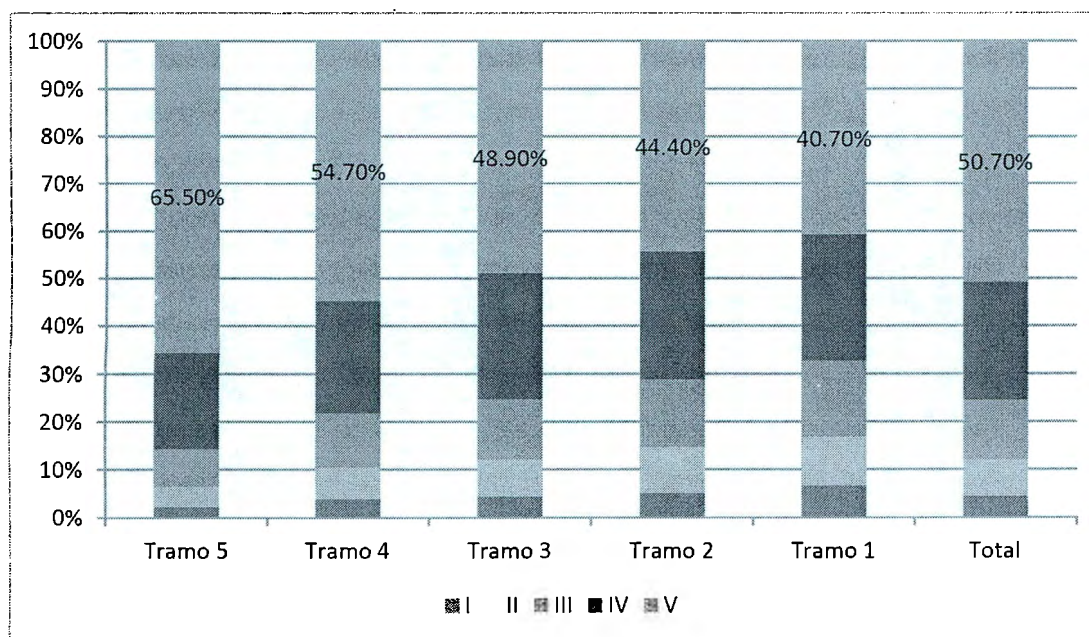
A pesar de las características positivas que tiene el AFI, existen algunas otras que pueden seriamente poner en riesgo el destino de los recursos públicos hacia el sistema de educación superior. Dentro de la literatura consultada, y de los diferentes análisis que se han hecho en Chile en torno a este instrumento de financiamiento, se pueden destacar las siguientes limitaciones en cuestiones principalmente de equidad.

- a) Existe predominantemente un sesgo en contra de los estudiantes de menor nivel socioeconómico. Para Contreras (et al,2007), el puntaje obtenido en la

PSU se encuentra fuertemente correlacionado con una serie de factores que resultan ser ajenos a las habilidades cognitivas o de inteligencia del postulante, tales como el nivel socioeconómico familiar y la educación de sus padres. En un repaso por la literatura que aborda dicho tema, se lleva a cuestionar la pertinencia de la PSU por afectar el acceso equitativo al sistema terciario chileno.

Por lo tanto, varias críticas hacia este instrumento radican en que si existe una utilización exclusiva de la PSU como indicador de calidad de los alumnos, sin tomar en cuenta otras variables como el ranking del alumno obtenido en la institución media, o ponderar el valor de las calificaciones obtenidas en el nivel anterior, lleva a que la gran mayoría de los recursos asignados por AFI, se distribuyan entre los quintiles de mayores ingresos, generándose así, un política totalmente regresiva que beneficia a los privilegios y excluya a los mas necesitados.

Figura 1.12.- Distribución del AFI por tramos y quintiles



Fuente: Flores, et al 2011.

La grafica anterior deja muy claro el gran problema que representa el AFI en cuestiones de equidad, en la actualidad del sistema chileno, debido a que la mayor cantidad de recursos están destinados a los estudiantes con mayor nivel socioeconómico, dejando muy pocos recursos para los estudiantes de los quintiles más bajos. Por lo tanto el Estado Chileno tiene un gran reto de política pública para reenfocar la población destino de los recursos que se asignan a la educación superior.

- b) El AFI no es asociado al costo de educar a un estudiante, debido a que la evidencia muestra que el capital humano acumulado de un estudiante se ve seriamente afectado por las condiciones del hogar, razón por la que según Flores (et al, 20011), los estudiantes de nivel bajo económicamente presentan desventajas de origen.

Sapelli, 2006 citado en Flores, (et al. 2011), argumenta que el gasto se debe realizar en términos de horas de educación, material educativo, de reforzamiento, entre otros; para llevar a un estudiante a un nivel determinado de conocimiento, en función del capital humano que se trae del hogar. Por lo tanto finaliza Sapelli, el costo de educar a un alumno esta inversamente correlacionado con su nivel socioeconómico.

- c) Las limitaciones de la PSU para la educación técnico profesional, son muy claras, debido a que originalmente esta prueba se diseño para las Universidades pertenecientes al CRUCH, por lo que su orientación académica es completamente diferente a los perfiles que poseen los estudiantes provenientes de liceos técnico profesionales . Dejando con muy pocas probabilidades a estos estudiantes de alcanzar altos puntajes en la PSU, que les permita acceder a mayores recursos para financiar su educación superior.

El gran reto del AFI

Como se puso en evidencia de forma previa, el instrumento de financiamiento utilizado actualmente por el Estado Chileno; el AFI, desde su diseño, tuvo muy claro su objetivo, que fue promover la competencia entre las instituciones superiores para atraer mejores estudiantes y por ende mayor financiamiento. Sin embargo, este instrumento representa ciertas fallas en cuanto a garantizar los aspectos claves para el desarrollo de un sistema superior, que sin duda está en un proceso dinámico constante. Por lo tanto al revisar la literatura que aborde este tema en específico, se encuentran algunas modificaciones y propuestas para mejorar este mecanismo, garantizando competencia, calidad, equidad y retención de estudiantes. Algunas propuestas encontradas fueron las que se describen en breve.

- Que el AFI tenga un mayor peso relativo dentro de las fuentes de apoyo fiscal para la educación superior en Chile. Hoy el AFI solo representa alrededor del 11% del aporte fiscal para las instituciones y solo un 3.5% del aporte fiscal total hacia el sistema terciario. Aunado a lo anterior, se recomienda que la cantidad de alumnos beneficiarios del AFI se estipule por un porcentaje del total de la matrícula inscrita en el primer periodo, y no hacerlo de forma fija como se hace hasta hoy.
- El uso de otros indicadores de desempeño complementarios como el ranking del alumno y las notas del grado anterior, a la prueba PSU, sin duda mejoraría la identificación de un mayor potencial académico, además de ofrecer dos tipos de pruebas, una para estudiantes de universidades con enfoque científico-humanista, y otra para los estudiantes de nivel técnico profesional.
- Ajustar el monto del AFI según el nivel de vida socioeconómico, como se mencionó con anterioridad, y si se parte de la premisa que a un alumno de

nivel socioeconómico menor, resulta más costoso educarlo, comparado con alumnos de niveles socioeconómicos altos, para perfeccionar esta característica del AFI, se propone que los pagos asignados sean inversamente proporcionales a su nivel o condiciones socioeconómicas, generando así una menor segregación al apoyar solo a los alumnos de mejor estatus social (Flores et al, 2011).

- Finalmente algunos autores proponen que para garantizar la calidad del sistema universitario chileno, y aprovechando el fuerte incentivo que tiene el AFI para generar competencia, las universidades que accedan a este financiamiento, deben de someterse a estrictas medidas de calidad otorgadas a través de la Comisión Nacional de Acreditación, y de esta forma asegurar que se dará aporte público a instituciones superiores que cuenten con un nivel óptimo de calidad.

Otros Instrumentos innovadores de financiamiento

El Estado Chileno, ha implementado una serie de nuevos instrumentos modernos de financiamiento, para seguir promoviendo la calidad de su sistema terciario. Uno de ellos es el Convenio de Desempeño, que consiste en contrato entre el Estado y las IES por medio del cual éstas comprometen desempeños notables que impliquen un significativo mejoramiento institucional, que por sí sola no habrían podido lograr. Es un instrumento competitivo de adjudicación de recursos de avanzada categoría, de alto impacto estratégico, que provee de financiamiento en base a resultados y permite a la institución generar iniciativas transformadoras, capaces de enfrentar problemas estructurales de diferente tipo y focalizar sus esfuerzos institucionales en aspectos asociados al mejoramiento de la calidad de su quehacer. Como una estrategia de cambio en la Educación Superior, posibilitarán un salto cualitativo en el siglo XXI, de acuerdo a las necesidades de la sociedad chilena y en el marco de políticas definidas por el Gobierno y el Ministerio de Educación. (Ministerio de Educación, 2011).

Sin duda este instrumento genera los incentivos adecuados para promover una mayor investigación dentro de las instituciones superiores, y así, buscar alcanzar un pleno desarrollo científico que se encuentre a la altura de la competencia dentro del mercado laboral tanto nacional como internacional.

Más instrumentos:

- Fondo de Desarrollo Institucional,
- Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, MECESUP, que está orientado al mejoramiento de la calidad del sector por la vía del financiamiento a proyectos y planes de mejoramiento institucionales

Apoyo a estudiantes

Hasta ahora se han descrito los modelos de financiamiento tanto directos como indirectos que benefician con recursos públicos a las instituciones de educación superior; en breve se hará una descripción de los apoyos monetarios que el Estado hace directamente a los estudiantes del sistema terciario, que se pueden identificar básicamente en dos categorías: becas y créditos universitarios.

Se mencionara de una forma general, los diferentes tipos de becas, tanto de arancel como de manutención, que el Estado pone a la disposición de los alumnos, cumpliendo con ciertos parámetros escolares. De la misma forma se describen los dos tipos de créditos otorgados para ayudar a los estudiantes y sus familias a solventar el costo de la educación superior.

Dentro del sistema terciario Chileno, existen 11 diferentes tipos de beca, que cubren costos de arancel y manutención, mayormente asignadas en base al resultado obtenido en la prueba de Selección Nacional PSU. Aunado al sistema de

becas, el Gobierno chileno pone a disposición de los estudiantes 2 tipos de créditos:

- Fondo Solidario de Crédito Universitario: es un beneficio que se otorga a los estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores, también denominadas Universidades Tradicionales, para financiar parte o el total del arancel de referencia de la carrera con una tasa anual del 2%, que se comienza a cancelar después de 2 años de haber egresado, pagando anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido el año anterior.
- Crédito con garantía del Estado: Es un beneficio del Estado que se otorga a estudiantes de probado mérito académico que necesitan apoyo financiero para iniciar o continuar una carrera en alguna de las instituciones de educación superior acreditadas que forman parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal.

Su principal característica es que este crédito que entrega el sistema financiero está garantizado:

- Por la institución en la que estudia el alumno (por el riesgo de deserción académica), y
- Por el Estado, que será garante del beneficiario, hasta que éste haya pagado por completo el crédito una vez egresado.

La garantía no significa condonación de la deuda. El responsable del pago del crédito es siempre el alumno.

El financiamiento entregado debe ser devuelto en los plazos que establece la ley, con un interés sobre el capital original y una comisión de administración.

Otras características

- El alumno puede pedir el monto que se ajuste a sus necesidades y modificar todos los años ese valor, al momento de renovar su beneficio.
- El monto mínimo de crédito que se puede solicitar es \$200.000 y el máximo es el 100% del Arancel de Referencia, establecido anualmente por el Ministerio de Educación para cada carrera e institución. Normalmente el Arancel de Referencia es menor que el arancel real de la carrera. La diferencia debe ser financiada por el estudiante.
- Para este Crédito, que se otorga en UF y que está afecto al Impuesto de Timbres y Estampillas, existen tres plazos de pago: 10, 15 y 20 años, dependiendo de la duración de la carrera, del nivel de estudios en que esté el beneficiario y, en consecuencia, del monto total que adeudará. A menor monto, menor plazo de pago.
- La tasa de interés es fija para todo el plazo de cada uno de los créditos otorgados. Comisión Ingresa busca cada año el menor valor posible aplicable a créditos de este tipo en el mercado. En 2012, la tasa de interés será de UF + 2% anual.
- El cobro del Crédito se hace efectivo:
 - Al egreso: en el mes 19, contado desde la fecha de egreso de la carrera.
 - Si el alumno deja de estudiar sin justificación por 12 meses consecutivos y no se matricula en alguna institución participante del sistema (deserción). (Ministerio de Educación, 2011).

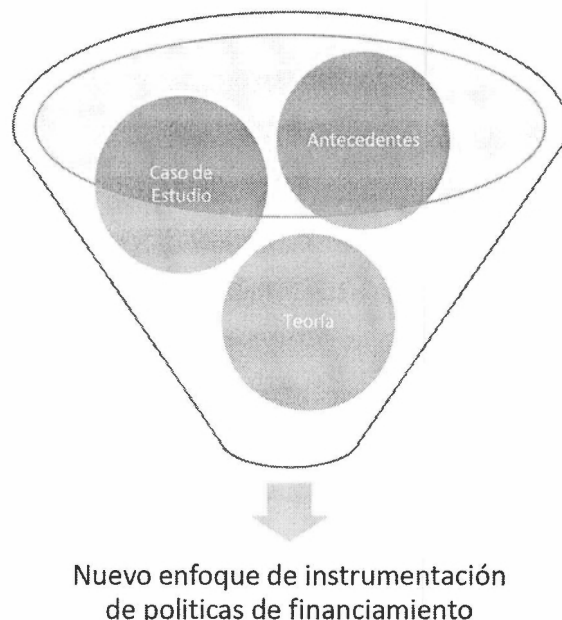
Capítulo 5.- Análisis Triangulado de la Investigación

Una vez estudiado y analizado el caso de la educación superior en Chile, es importante resaltar que de inicio no se busca de ninguna manera con esta investigación, emular o replicar el modelo de mercado que ha operado en este país desde hace ya varios años. Esta investigación tiene como uno de sus objetivos específicos implementar componentes que permitan mejorar la forma de instrumentación de políticas de financiamiento en México, cambiando su enfoque tradicionalista por un enfoque con características de mercado. Un componente que se destaca dentro del estudio de caso, es que es de vital relevancia entender cómo operan y funcionan las Instituciones Superiores en contextos de mercado para así, diseñar e implementar estrategias que permitan adaptarse a esas nuevas condiciones y generar realmente un impacto en el sistema educativo.

El enfoque con el que fueron instrumentadas las políticas de financiamiento en Chile, que tenían como principal objetivo promover de manera rigurosa la competencia entre las Instituciones por atraer mejores estudiantes, y por ende hacerse de mayor financiamiento, sería logrado a través del incremento de la calidad por parte de las Instituciones Superiores para literalmente arrebatarse de las manos a los mejores estudiantes del sistema, que racionalmente se matricularían en las Instituciones con mayor prestigio. Este enfoque de competitividad, es el que esta investigación pretende rescatar para instrumentar políticas de financiamiento en México.

En este capítulo se pretende hacer una vinculación entre tres componentes que fueron esenciales para elaboración de esta investigación a) Antecedentes, b) Estudio de caso y c) Teoría.

Figura 1.13.- Análisis Triangulado de la Investigación



Fuente: Elaboración Propia

En la figura anterior se busca ilustrar una de las lecciones más importantes que ha dejado la presente investigación, por que toma en cuenta los tres ejes rectores que facilitan la recolección de información de los diferentes contextos que al juntarlos permiten encuadran un nuevo marco en la instrumentación de políticas de financiamiento hacia el sistema superior. Los antecedentes dejaron en claro, cuales son las condiciones predominantes en los sistemas educativos latinoamericanos, y principalmente dentro del contexto Mexicano, permitiendo conocer de forma general pero objetiva como han sido tradicionalmente el enfoque que ha prevalecido en el quehacer político del modelo superior. En segundo lugar y siguiendo un poco con el modelo inductivo, se coloca el caso de estudio de la educación superior en Chile, ya que a partir de su profundo entendimiento como tal, permitió encerrar la teorías y los aspectos conceptuales que terminaron por definirse dentro de esta investigación.

La vinculación entre el estudio de caso y la teoría, se da principalmente a través de un análisis que permitió entender cómo opera en modelo superior chileno, para después decidir bajo que conceptos caía dicho caso. La teoría del capital humano, inspirado en Adam Smith, permite observar que inicialmente en Chile había una controversia en cuanto a quien debería asumir los costos de la educación superior. La dictadura se inclinó por la versión que argumenta que la educación superior es una inversión privada de capital humano, que permitirá al estudiante obtener mejor salario en el mercado laboral, y por lo tanto debe ser autofinanciado. Sin embargo previo a la dictadura, existía la premisa argumentada por Stuart Miller, donde las Universidades eran financiadas con recursos público y así dotar de un patrimonio público a las Instituciones.

Posteriormente, después de la Reforma que se instrumentó en 1981, el estudio de caso indicaba que detrás de dicho cambio coyuntural en el modelo educativo, había teoría que justificaba la implementación de esta nueva etapa. El capitalismo académico, que en su afán de diversificar las fuentes de financiamiento por parte de las Universidades y disminuir la presión política dentro del sistema, lleva al Estado a cambiar su forma de financiamiento, para hacer que las instituciones compitan por estudiantes y prestigio para incrementar significativamente sus recursos. A la par del capitalismo académico, surge el concepto de “Universidades Emprendedoras”, que busca describir el nuevo comportamiento que habían adaptado las instituciones superiores tras modificar su estructura de financiamiento.

El caso de la educación superior, se enmarcó también dentro del ya famoso Triángulo de Burk, que no es más que la representación gráfica de las formas de interacción entre los tres actores principales, que según Burk, intervienen dentro de la esfera de la educación superior: Estado, Instituciones y Mercados. Dicho modelo de Burk, ayudó a delimitar perfectamente el comportamiento que tuvieron las Universidades a lo largo del tiempo, y que al menos en Chile, pasaron a formar

parte de los tres extremos propuestos por el autor, que acorde a la teoría es la forma más ineficiente diseñar modelos educativos.

Finalmente el caso chileno, condujo a la investigación a mirar el objeto de estudio bajo la teoría de la Nueva Gestión Pública. Retomando lo que se planteo en los antecedentes, sobre la calidad de los servicios públicos en México, que son vistos por la sociedad como servicios lentos, costosos, completamente alejados de las necesidades de los ciudadanos, corruptos y fundamentalmente un derroche impresionante de recursos. Todo esto aunado al caso chileno, llevo a la investigación de encuadrar conceptos que permitan hacer una mejor gestión de los recursos públicos para obtener servicios de mayor calidad. Uno de los objetivos de la Nueva Gestión Pública, es buscar que el gobierno funcione más hacia un sentido empresarial sin perder de vista el carácter público que debe mantener. Finalmente la gestión pública empresarial pretender integrar conceptos como la evaluación por desempeño, presupuestos orientados a resultados, etc., haciendo instituciones más transparentes que permitan mejorar su calidad de gestión.

A continuación se presentan una serie de implicaciones de política pública que fueron extraídas con el análisis del estudio de caso:

1.- Los mecanismos de financiamiento orientados a mercado, promueven la competencia e incrementan la calidad de la educación superior.

Como se observa en el estudio de caso, los mecanismos de financiamiento que son instrumentados con componentes de mercado, permiten incrementar significativamente la competencia entre instituciones superiores, por captar a los mejores estudiantes del sistema (J.J.B. 20 de marzo 2012 Santiago de Chile, Fernando Guzmán R). Sin embargo deben existir escenarios que permitan la eficiente implementación de dichos mecanismos. Uno de estos escenarios debe ser la completa información que debe existir en los sistemas educativos, se deben

Financiamiento público orientado a mercado

contar con instrumentos de política que permitan un flujo de información eficaz entre los estudiantes, objeto del instrumento, para no atentar contra su soberanía de consumidor, y poder elegir a las mejores universidades en base a flujos de información confiables que lo permitan. De lo contrario, si no se cuenta con una información veraz y precisa, se corre el riesgo de ser víctima dentro del mercado educativo, al ser engañado por las instituciones superiores. Es impresionante ver en Chile, la cantidad de recursos que las Universidades e Instituciones Profesionales en general destinan a publicidad y mercadotecnia (C.M. 15 de marzo 2012 Santiago de Chile, Fernando Guzmán). Ofertando y promocionando según cada institución, las mejores opciones del mercado, lo cual puede confundir de manera muy sencilla al estudiante consumidor.

Otro de los escenarios que debe imperar a la hora de implementar instrumentos de financiamiento orientado a mercado, es que su peso financiero debe ser relevante para las instituciones superiores. (E.F. 14 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán). Es decir, que el instrumento debe poner en juego una parte sustancial del financiamiento del alumno, que garantice la cobertura de buena parte de los costos de estudiar, para hacerlo atractivo a las instituciones y de esta forma detonar la competencia.

El tercer escenario observado dentro de la investigación, radica en el perfeccionamiento de la forma en la que el Estado entrega los recursos a la Institución que matriculo al estudiante con mejor puntaje, ya que el financiamiento indirecto, es hábil para atraer alumnos, pero no asegura su participación en el sector hasta haber culminado los estudios profesionales (C.B. 13 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán). La deserción escolar es una limitante que el financiamiento a la demanda no ha identificado como combatirla.

2.- Los mecanismos de financiamientos orientados al mercado son eficientes si existe una fuerte regulación estatal de la calidad.

Sin duda uno de los mayores hallazgos de la presente investigación, fue sobre los efectos que trae consigo el implementar un modelo de mercado puro en los sistemas de educación superior. La oferta y la demanda no funcionan de la misma forma que lo hacen con los bienes de consumo, en donde estas dos fuerzas son capaces de proveer el nivel óptimo de calidad, sin que existan regulaciones eficientes por parte del Estado. Esto se debe, a que la educación superior no es un bien de consumo, sino que se trata de un bien de experiencia que se adquiere con el paso de los años, en constante interacción con el estudiante. Por lo que al haber una asimetría de la información sobre las instituciones profesionales, como se menciona previamente, la soberanía del consumidor se vería afectada, y el estudiante, víctima de este engaño dentro del mercado, optaría por la universidad que a su juicio, y en base a la información disponible, es la que representa la mejor opción.

Pero si el Estado no es capaz de garantizar las mínimas condiciones de calidad en todas las Instituciones Superiores, (J.J.B. 20 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán) el estudiante se encontraría al finalizar sus estudios profesionales, con una mala calidad en la educación recibida, dejando fuera de la competencia del mercado laboral, por no cumplir con los requisitos mínimos que el mercado demanda. Por tal motivo, es imprescindible que el Estado regule en todo momento la calidad con la que operan las instituciones superiores que se establecen para ofrecer servicios académicos.

3.- Los mecanismos de financiamiento orientado a mercado promueven la estandarización de la calidad en el sistema superior.

Para optar por un financiamiento indirecto, que premie a los mejores estudiantes del sistema, requiere forzosamente una estandarización de lo que es entendido

como calidad. Si el Estado va a financiar a la demanda, necesita conocer quiénes son los estudiantes que merecen ese financiamiento privilegiado, y para poder lograrlo necesita diseñar un instrumento que permita identificarlos plenamente. Este instrumento puede ser una Prueba de Selección Nacional, como es el caso de Chile, en donde las Universidades que buscan beneficiarse de este recurso indirecto, deben utilizar como herramienta de selección, una prueba que mida las diferentes capacidades de los estudiantes, con el fin de conocer a los mejores posicionados. (C.M. 15 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán). Una prueba aplicada a todas las Universidades públicas, orientara el sistema superior hacia una homologación de calidad, y disminuir la alta disparidad que tienen unas instituciones con otras.

4.- Los modelos de educación superior completamente de mercado son eficientes para ampliar la cobertura pero ineficientes para garantizar la calidad del sistema.

Se demostró que dejando la educación superior al libre mercado, promueve prácticas muy eficientes para satisfacer la demanda, ya que los particulares tienen muy buenos incentivos para abastecer la demanda sin ningún problema. Por lo tanto, si se busca aumentar la cobertura de la participación de jóvenes el sistema superior, un modelo de mercado cuenta con mecanismos aceitados que son hábiles para satisfacer la demanda (J.J.B 20 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán). Por lo contrario, si no existe la figura del Estado como rector del modelo, la calidad es una característica que se hará ausente en la construcción del sistema educativo en cuestión.

5.- Otros mecanismos de financiamiento a la demanda como becas y créditos deben estar vinculados con Instituciones acreditadas por el Estado en términos de calidad.

Las becas y créditos que ofrece el Estado como otra posible opción de financiamiento, y que siguen siendo orientados a la demanda, deben de tener

ciertos candados que garanticen el destino final de dichos fondos, es decir, que las instituciones superiores que serán beneficiadas de forma indirecta, inscribiendo alumnos con alguna beca o crédito, tienen que estar certificadas por el Estado, avalando su calidad en todo momento (C.B. 13 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán). Todo esto con el objetivo de dar certidumbre a los recursos públicos destinados a la educación superior, y que exista la certeza de que el estudiante contará con un cierto grado de calidad que le permitirá insertarse en el mercado laboral.

6.- Dentro de los sistemas de educación superior deben existir indicadores confiables que permitan garantizar un adecuado nivel de calidad de la educación superior.

El caso chileno dejó muy claro que el Estado debe contar con herramientas suficientemente confiables para garantizar un cierto nivel de calidad dentro de los sistemas de educación superior. Dentro experiencia chilena se observa un Estado que le apuesta más por la evaluación de procesos que por los mismos resultados de la calidad (C.M. 15 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán). El organismo estatal encargado de vigilar y garantizar la calidad de la educación ofrecida por todas las instituciones superiores tiene serios problemas de fiscalización; ya que las instituciones únicamente están obligadas a cumplir con los objetivos que ellas mismas trazaron sin importar que tipo de calidad prevalezca en dicha institución (C.M. 15 de marzo 2012, Santiago de Chile, Fernando Guzmán). El Estado únicamente evalúa las prácticas de la gestión administrativa porque no cuenta con indicadores veraces que le ayuden a definir si cada institución está dentro de los parámetros de calidad que establece como mínimo la sociedad.

Líneas de Investigación futuras

Es importante señalar que la presente tesis deja abierta la posibilidad a futuras investigaciones que permitan incrementar la generación de nuevo conocimiento para una mejor instrumentación de políticas públicas en materia de educación. Como se mencionó al inicio, el tema de la educación tanto superior como en general, está en constante dinamismo que requiere adaptaciones a las nuevas condiciones del entorno. Con el estudio de caso chileno, surgen aun más preguntas sobre todo lo que involucra a la educación, por lo que es indispensable dejar líneas abiertas para retomar estos temas en futuras investigaciones.

En esta investigación planteo un instrumento de financiamiento que hiciera competir a las Universidades por mayores recursos, pero se rescata la pregunta de si realmente las universidades en México buscan competir entre ellas, por lo que llevaría a hacer un estudio de forma particular a instituciones específicas para valorar si es la competencia lo que requiere mayor impulso.

La tesis propone mejorar la calidad de la educación superior, pero se sabe que no solo hace falta mejorar la educación terciaria, hay que mejorar la formación técnica, la capacitación para el trabajo, debido a que si hay personas que no buscan estudiar la universidad, no signifique que estarán condenadas a vivir en condiciones inadecuadas. Por lo tanto surge una línea que busque cómo solucionar el gran problema de las personas que deciden no estudiar una carrera profesional y que se debe garantizar que puedan incorporarse al mercado laboral en virtud de su perfil, satisfaciendo sus necesidades socio-económicas.

La vinculación de la educación superior con el mercado laboral es una característica que debe estar presente en todo sistema de educación. En México, no existen aun estudios para conocer cuál es la condición del estudiante una vez que egreso de la universidad o instituto profesional, si se inserto en el mercado laboral satisfactoriamente ejerciendo su profesión, o si cuenta con un sueldo

adecuado a su formación. Toda esta información es de suma importancia porque permitiría que los estudiantes pudieran tomar mejores decisiones antes de optar por una carrera universitaria. De tal forma, con esta investigación también surge la posibilidad de hacer un sistema nacional que permita sistematizar toda la información que haga más flexible el proceso de selección de carrera profesional. Debe crearse un organismo especializado en exigir ese tipo de información a las instituciones superiores si desean contar con alguna acreditación por parte del Gobierno.

Resultará interesante conocer más a fondo el caso mexicano, para entender las necesidades del modelo educacional y a partir de ahí, poder seguir haciendo recomendaciones y análisis de las políticas educativas. El sistema de la educación pública en México se caracteriza por ser un sistema protegido, poco motivado, sin incentivos, con políticas que no están ad hoc a la nueva etapa por la que atraviesa el país.

Las universidades públicas cuentan con un presupuesto benevolente, que no requiere de mayores resultados para hacerse acreedor a un financiamiento público, existe poca regulación y transparencia de los recursos que le son asignados, y una falta de visión que proyecte un sistema superior competitivo a nivel internacional. Todas estas condiciones han hecho un sistema superior espectador del entorno económico y social, en lugar de hacer un participante activo en la generación de nuevo conocimiento, mayor investigación, innovación tecnológica que promueva el desarrollo del país.

Se vive una etapa de agotamiento de políticas que cambien el contexto en el cuál siempre se han instrumentado las políticas educativas, se requiere poner fin al sindicalismo proteccionista que permea significativamente el crecimiento de la educación. Se necesita hacer a un lado tanta protección de la que gozan las instituciones y soltarlas a competir entre ellas para despertar los deseos de tener un mejor sistema, más competitivo, a la vanguardia, con recursos utilizados

Financiamiento público orientado a mercado

eficientemente, con cuentas claras y estudiantes satisfechos con la educación recibida. Las universidades deben buscar mejorar sus procesos de gestión administrativa para incrementar su valor público.

Otro de los principales retos mexicanos, es conocer cuál sería la reacción del sindicalismo ante medidas que fomenten la competitividad como el financiamiento orientado a mercado. Se abre una línea de investigación para explorar futuros escenarios de la posición del sindicato en la búsqueda de la implementación de políticas educativas con un enfoque diferente. Analizar los impases políticos que una forma de financiamiento de este tipo puede generar, buscando condiciones de negociación con las diferentes bancadas políticas para contar con su respaldo.

Finalmente se considera hacer un análisis de carácter sociológico que permita conocer las razones por las cuales la gente busca estudiar la universidad y contar con un título profesional, si eso legitima su capital social, si es utilizado como instrumento de movilidad social, si se busca para tener mejor trabajo. Estas condiciones sociológicas ayudarían a entender de mejor forma cómo funciona la dinámica que encierra al sistema de educación superior. A lo anterior una reflexión:

Para los alumnos, este es, básicamente, un mercado de dos caras. Por un lado, es un mercado para la adquisición de credenciales (con valor de capital humano y de señalización en el mercado ocupacional). Por el otro, es un mercado de obtención de estatus, en el sentido weberiano de apropiación y cultivo de atributos que generan estimación social. En general, un grupo de estatus comprende a todas las personas que comparten un sentido de igualdad de status basado en una cultura común: “estilos de lenguaje, preferencias de vestimenta y apariencia, tópicos y estilos conversacionales, opiniones y valores, y preferencias en el deporte, las artes y los medios de comunicación” Collins 1997, en Brunner (2006).

Conclusiones y recomendaciones

La construcción de un modelo educativo superior eficiente no es una tarea fácil, existen muchos actores que intervienen en él y debe mirarse bajo todas las perspectivas posibles. Sin embargo el estudio de caso sugiere cambiar el enfoque al momento de instrumentar políticas de financiamiento, que busquen promover la competencia y capacidades de las instituciones de educación superior; a través de mecanismos de mercado que generen los incentivos correctos para detonar el cambio para lograr una mayor calidad educativa.

Si bien también se puede observar que dentro del estudio de caso en Chile, si bien se han instrumentado este tipo de nuevas formas de financiamiento, aun hay un gran reto en el sistema como el problema del acceso, equidad y una falta de regulación estricta por parte del Estado para garantizar los niveles de calidad de la educación. Existe un gran reto por parte del Estado para implementar medidas de control de calidad sólidas, que evalúen realmente los niveles con los que las Instituciones operan dentro del sistema, garantizando la satisfacción de la sociedad en el ámbito nacional y posteriormente en el ámbito internacional.

El gran reto que se pretendió dejar en claro en la presente investigación, es dejar a un lado enfoques tradicionalistas que han permeado en el avance de un sistema superior con sed de competencia y vinculación con fuerzas externas, lograr tener dentro del sistema superior instituciones altamente competitivas que atiendan las necesidades que exige el mercado laboral y la sociedad. Instituciones que sean sacudidas para ponerlas más en contacto con los actores que forman parte del contexto económico, para detonar e impulsar un gran desarrollo que permita elevar el nivel de vida de la sociedad mexicana.

Los tomadores de decisiones en materia de financiamiento, deben apostar por cambiar la estructura y el pensamiento que se tiene a la forma en la que las Instituciones deben ser financiadas. Dejar a un lado el componente corporativista y

proteccionista que debilita y limita las propias capacidades institucionales que no cuentan con los incentivos correctos para lograr ese cambio que se está exigiendo dentro del contexto económico cada vez más globalizado. Las propuestas están en la mesa. La vinculación teórica y práctica no debe dejarse de lado, así como las características o condiciones generales dentro del contexto en el que se pretenden implementar dichas medidas, asegurarse que se tomen en cuenta estos tres factores esenciales que permitan enriquecer la forma de instrumentar políticas educativas en el país.

Bibliografía

Abbott, M. (2005), "An Economic Analysis of the Formal Regulation of Higher Education", School of International Studies – AIS St Helens, New Zealand, Occasional Paper N° 6.

Aedo, C. (2000) Financiamiento de la educación superior en Chile: evaluación y recomendaciones de política. Financiamiento de la educación superior.

Adrián, Ziderman & Douglas Albrecht. (1995). Financing Higher Education in Developing Countries. pp. 62-90.

Arrow, K. J. (1973) "Higher Education as a Filter"; Journal of Public Economics, 2.

Atria, F. (2011). Las cosas cambian cuando les pones un "tu": sobre universalismo, focalización y regresividad. Escuela de Gobierno. Universidad Alfonso Ibáñez. Chile.

Baicker, C. (2001) "The Spillover Effects of State Spending"; National Bureau of Economic Research, Working paper 8383..

Bello, M. E. (2001). Reformas y políticas educativas en América latina. Acción Pedagógica, 10(1), 14-25 Chile.

Bernasconi, A. & Rojas, F. (2003) Informe sobre la educación superior en Chile: 1980:2002. IESALC- UNESCO

Brunner, J.J. (1993). Chile's higher education: between market and state. FLACSO, Chile

Brunner, J.J. (2008). Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales 1967-2008, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Brunner, J. J. (1991). El cambio en los sistemas de educación superior: Apuntes sobre el caso chileno. Paper presentado en la conferencia La construcción de acuerdos nacionales de educación

Brunner. J.J. (2005). Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. Santiago de Chile.

Brunner, J.J. (2007.), Educación superior en Iberoamérica: Informe 2007. Santiago de Chile: Cinda.

Brunner, J. J. (2005) "Transformaciones de la universidad pública", Revista de

Sociología, Universidad de Chile, N° 19.

Brunner, J. J. (2004) "Políticas y mercados de educación superior: necesidades de Información". En Brunner, J. J. y P. Meller (compiladores), Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile. Santiago de Chile: RIL Editores.

Brunner, J. J. (1993), "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato". En Courard, H. (ed.), Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago de Chile: Flacso.

CESOP. (2005). Modelos de financiamiento público a educación superior en Argentina, Brasil, España, México y Chile. Cámara de Diputados. México.

Clark, B. R. (2004), Sustaining Change in Universities. Maidenhead, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Clark, B. R. (2001) "The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement", Higher Education Management, vol. 13, N° 2.

Clark, B. R. (1998) Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation. Oxford: IAU Press – Pergamon.

Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. (2010). Primer conferencia de educación superior chilena. , Chile.

De Buen, N. La crisis del Estado de Bienestar. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

Dill, D. D., P. Texeira, B. Jongbloed y A. Amaral. (2004) "Conclusion". En Teixeira, B. Jongbloed, D. D. Dill y A. Amaral (eds.), Markets in Higher Education. Rethoric or Reality? Dodrecht: Kluwer Academic Publishing.

Donoso. S. (2006).Financiamiento y Gestión de la educación pública chilena de los años 90. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca/Chile

Elizondo C, & Maira L. (2000). Chile-México Dos transformaciones frente a frente. CIDE Grijalbo. Mexico. Pag 135,146.

Epple, D., R. Romano y H. Sieg, (2004) "Admission, Tuition, and Financial Aid Policies in the Market for Higher Education".

Estevez P. (2011). Problem-oriented public policies: Reducing urban violence in Rio de Janeiro a case study. EGAP

Federación de Estudiantes de la universidad de Chile. (2011). Financiamiento en Educación Superior Estudiantil y Universitaria: Universidad de Chile, Chile y el Mundo Modelos y Propuestas. Secretaria de Financiamiento 3 Edición. Chile.

Fox, K. (2006) "Vouchers in Public Higher Education: The Colorado Approach to Funding and Access"; Western Interstate Commission for Higher Education, August.

Frans Van V, "Autonomy and Accountability in Government/University Relationships," in Jamil Salmi and Adriaan Verspoor, Eds. (1994) Revitalizing Higher Education. London: Pergamon Press.

Gaete, Enrique. (1997). Chile: Los recursos del país al sistema de educación superior y su distribución regional.

García de Fanelli, A. M. (2006) "Argentina". En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.), International Handbook of Higher Education. Dordrecht, The Netherlands: Springer (volumen 1).

García Guadilla, C. (2005) "Financiamiento de la educación superior en América Latina". En GUNI-Unesco, Educación superior en el mundo 2006. El financiamiento de las universidades. Madrid, Barcelona, México: Ediciones MundiPrensa.

Gemmell, N. (1998) "Externalities to Higher Education: A Review of the New Growth Theory"; The National Committee of Inquiry into Higher Education Report 8.

Gornitzka, A., y P. Maassen. (2000) "Hybrid Steering Approaches with Respect to European Higher Education", Higher Education Policy 13.

Green, A. y Iacobucci, E. (2004) "Public Funding, Markets and Quality: Assessing the Role of Market-Based Performance Funding for Universities" (draft).

GUNI. (2006). La educación superior en el mundo 2006; la Financiación de las Universidades. Mundi Presa. España

Huneus, C. (1988) Reforma Universitaria: veinte años después. Corporación de promoción universitaria. Chile.

Jamil S. and Alcalá, G. (1998) Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior. Cuadernos del CENDES (Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad Central de Venezuela). No. 37. January-April.

Jamil Salmi. (1998) Strategy for Higher Education Development in Latin America: Executive Summary. The World Bank, Washington DC.

Jiménez, M. & Duran, F. (2011). Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena: 1967-2011. Foro AEqualitas, Santo Tomas. Chile

Johnstone, D. B. (2002) "Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education," The Welsh Journal of Education [Special International Issue] Vol. 11, Number 1, pp. 18-36

Johnstone, D.B. (2002) "Fundamental Assumptions and Aims Underlying the Principles and Policies of Federal Financial Aid to Students" The College Board Research Report, November. Prepared for the National Dialogue on Student Financial Aid.

Johnstone, D.B. (2004) "The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives," Economics of Education Review. 20:4, pp.403-410.

Johnstone D. B. (1998).The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms. Universidad Estatal de Nueva York en colaboración con el Banco Mundial.

Johnstone, D.B. and Pamela Marcucci (2010) "Financing Higher Education in International Perspective: Who Pays? Who Should Pay? Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Johnstone, D.B. (2006) "Financing Higher Education: Cost-sharing in International Perspective. Boston": Boston College Center for International Higher Education, and Rotterdam: Sense Publishers.

Jongbloed, B. (2004). Funding higher education: options, tradeoffs and dilemmas. University of Twente, Holanda.

Kaiser, F., H. Vossensteyn y J. Koelman. (2002) "Public Funding of Higher Education.A Comparative Study of Funding Mechanisms in Ten Countries"; Cheps.

Kremerman, M. (2007). El desalojo de la universidad pública. OPECH. Chile.

Kremerman, M. Financiamiento de la educación superior en Chile Análisis y Propuestas para la Discusión. Fundación Terram. Pp 4-17. Chile,

Kremerman, M. Por Una Política de Financiamiento al Servicio de la Educación. Observatorio Chileno de Políticas Educativas. Pp. 2-13. Chile.

Newman, F. (2000), "Saving Higher Education's Soul"; The Futures Project, September.

Financiamiento público orientado a mercado

Liefner, I. (2003). Funding, resource allocation, and performance in higher education systems. Department of Economic Geography, University of Hannover, Schneiderberg. Alemania.

Mankiw G. (2002). Principios de Economía. Mc Graw Hill. 2 Ed.

Mecesup. (2002) "Gestión de proyectos de pregrado del fondo competitivo en las universidades".

Mendoza & Rojas, J. (2009). Financiamiento de la educación superior y crisis económica, avances y limitaciones en el presupuesto federal para las instituciones públicas de educación. ANUIES. México.

Ministerio de Educación. (2008). Estudio de Análisis y Generación de Recomendaciones para el Sistema de Financiamiento Público de la Educación Terciaria en Chile. Informe Final Santiago de Chile.

Mill, J. S., "Endowments". En Collected Works, vol. V: Essays on Economics and Society, part II.

Ministerio de Educación. (2010). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n°20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley n° 1, de 2005: Biblioteca Nacional de Congreso. Chile

Ministerio de Educación. (2006). Informe final del consejo asesor presidencial para la calidad de la educación. Santiago de Chile

Ministerio de Educación. (2008). Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Chile

Ministerio de Educación. (2005). Normas para el financiamiento de estudios de educación superior. Biblioteca del Congreso Nacional. Chile.

Modell, S. (2003) "Goals versus Institutions: The Development of Performance Measurement in the Swedish University Sector", Management Accounting Research 14.

Newman, F. (2000), "Saving Higher Education's Soul"; The Futures Project,

Obeide. S. El Modelo de Asignación de Recursos Presupuestarios. Secretaria de políticas universitarias.

OCDE. (1990). Financing higher education. Paris: OCDE

OECD. (2004) Revisión de políticas nacionales de educación: Chile. París: OECD.

Priest, D. M., & John, E. P. S. (2006). Privatization and public universities. Indiana Univ Pr.

Prieto, L. (2006). El estado Docente. Fundación Biblioteca Ayacucho. Venezuela

Ramírez, L. & Ortiz, L. (2006). Políticas educativas neoliberales y posturas teóricas socio pedagógicas rurales. Aportaciones al debate actual en América Latina. Ecuador.

Rendón, C. M. (1997). El financiamiento público a la educación superior en México, 1970-1993. ANUIES. México.

Ridder-Simoens. (1992) A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages. Cambridge, Great Britain: Cambridge University Press.

Rodimiro, R. (2009). Externalidades de la Educación Superior en México: Un Análisis Multidimensional. Pp. 4- 21.

Salamanca, Juan. (2000). El crédito como instrumento para financiar el acceso y la manutención de estudiantes en las instituciones de educación superior en Chile. (Master's thesis, Universidad de Chile)

Salerno, C. (2006), "Financing Higher Education: The Economics of Options, Tradeoffs and Dilemmas"; Council of Europe Conference on Public Responsibility for Higher Education and Research.

Salmi, J. y A. M. Hauptman. (2006) "Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms"; The World Bank, Education Working Paper Series, N° 4.

Schröder. P. Nueva gestión pública; aportes para un buen Gobierno. Fundación Friedrich Naumann. México.

Schwarzenberger, A. (2008). Public / private funding of higher education: a social balance. Forum Hochschule. Alemania

Schultz, T. W. (1972) "Inversión en capital humano" (1961). En Blaug, M., Economía de la educación. Textos escogidos. Madrid: Editorial Tecnos.

Skidmore T. & Smith P. (1996). Historia contemporanea de America Latina: America Latina en el siglo XX. Oxford University New York . Pags 156.159.

Skillbeck, M. (2001) The University Challenged: A Review of International Trends and Issues with Particular Relevance to Ireland; Dublin: Higher Education Authority.

Slaughter, S. y G. Rhoades. (2005). *Academic Capitalism and The New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Slaughter, S. y L. L. Leslie. (1999) *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Smith, A. (1776) *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* Chicago: The University of Chicago Press.

Strehl, F., S. Reisinger y M. Kalatschan. (2006) "Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. International Report"; OECD.

Subsecretaria de Educación Superior. Departamento de financiamiento a instituciones, (2010). *Aporte fiscal directo para el año 2010*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Torres. C. & Schugurensky D. (2002). *The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective*. Holanda.

Trow, M., "Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective",

UNESCO. (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Francia.

Urcullo, G. & Bitrán, R. (2005). *Sinergias entre educación, salud y nutrición*. USAID. América Latina.

Veblen, T. (1918) *The Higher Learning In America: A Memorandum on the Conduct of Universities by Business Men*.

Vossesteyn, H. y E. Canton, "Tuition fees and accessibility: the Australian HECS". *En Cheps, Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*,

Yin R. (2002) *A case study research. Design and Methods* 3 Ed.

Paginas consultadas en línea:

<http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Imprimir.pdf>

<http://dae.unizar.es/aaznar/NOTAS-CAP2.pdf> Inductivismo

<http://www.aequalis.cl/sobre-aequalis/>

Financiamiento público orientado a mercado

<http://www.cnachile.cl/>

<http://www.educacionparatodos.cl/>

http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2011/12/universia_hitos.html#comments

<http://www.lahora.cl/2012/01/16/01/noticias/pais/9-15106-9-universidades-del-cruch-tienen-mas-postulantes-que-el-ano-pasado.shtml>

<http://portal.unesco.org/geography/en/ev.php->

[URL_ID=14793&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/en/ev.php-URL_ID=14793&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

<http://www.rieoei.org/rie26a02.htm>

<http://www.ubiobio.cl/cdesempeno/>

<http://www.uchile.cl/CDGestion>

Anexo: Entrevistas a profundidad

| Entrevistado | Perfil | Fecha | Lugar |
|---|--|----------------------|-------------------------------|
| Lic. Christian Blanco Jaksic | Investigador y analista de Políticas Públicas del Ministerio de Educación | 13 de Marzo del 2012 | Ministerio de Educación Chile |
| Dr. Enrique Fernández | Coordinador del Centro de Políticas Educativas comparadas de la Universidad Alberto Hurtado y la Universidad Diego Portales. | 14 de Marzo del 2012 | Universidad Alberto Hurtado |
| Lic. Carlos Madrano | Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación. | 15 de Marzo del 2012 | Oficina particular |
| Dr. Juan Eduardo García Huidobro | Director del Centro de Investigación para el Desarrollo de la Educación y Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado | 16 de Marzo del 2012 | CIDE Chile |
| Dr. José Joaquín Brunner | Investigador y analista de políticas educativas de la Universidad Diego Portales. Experto en temas de Educación Superior. | 20 de Marzo del 2012 | Oficina Particular |

Anexo: Guión semi estructurado de las entrevistas a profundidad

Son 3 áreas específicas, las que se pretende profundizar y conocer la opinión del entrevistado:

Área 1: Financiamiento público hacia las instituciones de educación superior: Departamento de Financiamiento a Instituciones, Ministerio de Educación Chile.

1. ¿Cuántos años lleva al frente de su puesto?
2. ¿Cuál es su actividad principal dentro de su puesto?
3. ¿Cómo es la relación de su depto. con los demás dentro de su institución?
4. ¿Cómo es la relación entre la institución (Ministerio de Educación), que encabeza y las instituciones de educación superior?
5. ¿Cómo ha sido el financiamiento público a las instituciones superior, en los últimos años, en términos de cantidad de recursos asignados?
6. ¿Qué opina de la Reforma del 81, en términos de financiamiento?
7. La Diversificación de los instrumentos de financiamiento público a partir del 81, es decir, el financiamiento a la oferta y a la demanda ¿Qué consecuencias trajo para el sistema terciario chileno?
8. ¿Sabe usted, cual es el principal problema del modelo superior chileno, productos de las manifestaciones por parte de los estudiantes?
9. ¿Cómo ha sido el financiamiento directo o a la oferta?
10. ¿Cómo considera que será la tendencia del AFD (Aporte Fiscal Directo)?
11. ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de AFD?
12. ¿Considera viable que solo las Universidades Tradicionales reciban el AFD? ¿Por qué?
13. ¿Cómo ha sido el financiamiento público a la demanda, es decir, el AFI (Aporte Fiscal Indirecto)?
14. ¿Cuál ha sido la tendencia de este instrumento, y cuál es su tendencia en el futuro?
15. ¿Cuál es la justificación del diseño de este instrumento de financiamiento a la demanda?
16. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del AFI?
17. ¿Considera suficiente la cantidad de recursos públicos asignados al AFI?
18. El AFI, se creó para promover la competencia entre instituciones académicas, ¿ha sido eso un resultado óptimo?
19. ¿Cuál es el tipo de estudiantes que más recibe el AFI?
20. ¿Garantiza el AFI, equidad en el sistema terciario?
21. ¿Cuáles son los retos del AFI?
22. ¿Cómo operan otros instrumentos de financiamiento público como becas y créditos educativos?
23. ¿Cuál es el beneficio de un Crédito con Aval del Estado?
24. Este modelo de financiamiento lleva cerca de 30 años operando, ¿por qué hasta ahora vemos estas movilizaciones e inconformidad de los estudiantes?

Financiamiento público orientado a mercado

25. ¿Cree usted que un modelo completamente público sería la solución al problema del sistema superior?
26. ¿Conoce cual es porcentaje del PIB, que se destina a educación superior?
27. ¿Se encuentra dentro del promedio que establece la OCDE?
28. ¿Qué políticas educativas está implementando el Estado para resolver los problemas actuales de financiamiento?
29. De forma general ¿Como califica a la Reforma del 81?
30. ¿Cuáles son los principales retos del sistema terciario Chileno?
31. ¿Considera usted que el modelo educativo chileno es un caso de éxito?
32. Finalmente ¿recomendaría a países como México, que solo cuenta con Financiamiento directo a las instituciones superiores, diseñar un financiamiento público dirigido a la demanda, para elevar la calidad de la educación?
33. ¿Algún comentario final que desee agregar?

Área 2. Calidad del sistema terciario chileno: Personal de la Comisión Nacional de Acreditación.

1. ¿Cuál es la función principal que realiza usted dentro de su puesto?
2. ¿Cuánto tiempo lleva ejerciendo dentro de la Comisión Nacional de Acreditación?
3. ¿Cuáles son las principales funciones de la Comisión Nacional de Acreditación?
4. ¿Cómo se reparten las tareas entre la Comisión Nacional de Acreditación y su par evaluador el Consejo Nacional de Educación?
5. ¿Cómo se aseguran de la calidad de los programas de una institución superior?
6. ¿Cuál es la importancia de contar con un órgano regulador de la calidad dentro del sistema superior?
7. ¿Qué parámetros utilizan para medir el nivel de calidad dentro de una institución?
8. ¿Cómo evalúan el cumplimiento de dichos parámetros establecidos?
9. Si una institución superior no cumple con los parámetros de calidad ¿Qué sucede con ella?
10. ¿Es una obligación de todas las instituciones superior, tales como universidades, centros profesionales y centros de formación técnica, contar con una acreditación de la CNA?
11. ¿Qué opina del financiamiento a la demanda, para promover la calidad de la educación superior?
12. ¿Considera que el AFI garantiza al 100% la calidad del sistema?
13. ¿Cree que hay una relación directa entre calidad y AFI?
14. Que las instituciones de educación superior no requieran forzosamente una certificación de calidad para acceder al AFI, ¿no pone en riesgo la calidad del propio sistema?
15. ¿Cómo se podría regular este inconveniente por parte del Estado?
16. ¿Existe gran diferencia en términos de calidad entre las Universidades Tradicionales y las no tradicionales?

Financiamiento público orientado a mercado

17. ¿Qué políticas educativas ha propuesto la CNA para mejorar la calidad del sistema terciario chileno?
18. El Gobierno pensó que se podía alcanzar el nivel óptimo de calidad, a través del libre mercado, ¿que piensa de esto?
19. ¿Cree usted que un modelo completamente público sería la solución al problema del sistema superior?
20. ¿En qué lugar se encuentra Chile en términos de calidad de su educación superior, en América Latina?
21. ¿Qué avances ha tenido Chile en cuanto a calidad de refiere específicamente a partir del 81?
22. Recomendaría a un país como México, implementar un instrumento de financiamiento dirigido a la demanda, para incrementar la competencia de sus instituciones superiores y así mejorar la calidad de la educación?
23. ¿Algo más que quisiera añadir?

Área 3 Políticas Educativas.- Centro de políticas públicas comparadas de educación a través del programa anillo de investigación en políticas de educación superior

1. ¿Cuál es su actividad principal dentro del Centro de Políticas Públicas?
2. ¿Qué tiempo lleva desempeñándose en este puesto?
3. De forma general, cuénteme un poco de lo que hace el Centro de Políticas Públicas comparadas de educación de la Universidad Diego Portales
4. ¿Cuál sería el objetivo central de este Centro de Políticas?
5. ¿Cuál es el vínculo que existe entre el Centro y el Gobierno Chileno?
6. ¿Cuál es la importancia de contar con un Centro de políticas como es este, dentro de la sociedad chilena?
7. ¿Considera que existen problemas en la forma actual de instrumentar políticas educativas?
8. ¿Qué tipo de políticas educativas relevantes han sido implementadas en Chile en los últimos años?
9. ¿Cómo califica a la política educativa instrumentada en 1981?
10. Desde su punto de vista ¿Cómo considera las políticas educativas implementadas por el Gobierno de Chile?
11. ¿Hacia donde deberían estar enfocadas las políticas educativas, para garantizar una mayor efectividad?
12. ¿Qué aspectos importantes debe contener una política educativa?
13. ¿Cómo es el proceso de instrumentación de políticas educativas?
14. De forma general para elaborar una política debe haber: diseño, formulación, implementación y evaluación, ¿Cuál de estas es el mayor reto de las políticas educativas en Chile?
15. Hablando específicamente de la evaluación de una política educativa ¿Cuáles serían los indicadores básicos para saber si hubo éxito o no en su implementación?

Financiamiento público orientado a mercado

16. ¿Cómo debe ser el modelo universitario para garantizar su éxito?
17. ¿Considera que hay interés por parte de los actores políticos para instrumentar mejores políticas educativas?
18. ¿Qué opina de los movimientos estudiantiles que se han realizado en los últimos meses?
19. ¿Qué le recomendaría al Ministro Beyer, para solucionar este problema que indigna a los estudiantes?
20. ¿Considera que sería conveniente contar con un sistema universitario totalmente público?
21. ¿Cómo ve en general el escenario político-educativo dentro del país?
22. ¿Algo más que quisiera comentar?

Área 3. Dr. Juan Eduardo García Huidobro director del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación CIDE de la Universidad Alberto Hurtado

1. ¿Cuánto tiempo lleva en su puesto como Director del CIDE?
2. ¿Cuál considera usted que es la importancia de contar con un Centro como este?
3. ¿Cuáles son las principales áreas donde busca incidir más este Centro?
4. ¿Existe algún vínculo entre el CIDE y el Gobierno de Chile?
5. Desde su punto de vista ¿Cuál es la importancia que le da el Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Educación, hacia los centros de investigación como este?
6. ¿Cuál es la principal razón de las manifestaciones estudiantiles recientes?
7. Se lleva en Chile 30 años con este modelo educativo ¿Por qué hasta ahora se empiezan a ver este tipo de inconformidades por parte de los estudiantes?
8. ¿Podría mencionar ventajas y/o desventajas de la Reforma del 81?
9. ¿Cuáles son las principales áreas donde debe enfocarse el Gobierno?
10. ¿Como debería ser la relación entre el Estado y sus instituciones superiores, decir, un Estado regulador, o un Estado proveedor de la educación superior?
11. ¿Cree usted que un modelo completamente público sería la solución al problema del sistema superior?
12. ¿Qué piensa del AFD, considera justo que solo las Universidades Tradicionales tengan acceso al?
13. De forma general ¿considera que el AFI es un buen instrumento de financiamiento?
14. ¿Qué características debe considerar toda política educativa?
15. ¿Como ve el escenario de la educación superior, es difícil, pero se puede corregir?
16. ¿Cuál cree que sea el gran reto del sistema superior chileno?
17. ¿Ve disposición por parte el Gobierno para resolver este conflicto?
18. ¿Algo más que quiera agregar?