

ACCESO AL E-BOOK GRATIS

- [+] Diríjase a la página web de la editorial www.tirant.com
- [+] En *Mi cuenta* vaya a Mis promociones www.tirant.com/mispromociones
- [+] Introduzca su mail y contraseña, si todavía no está registrado debe registrarse
- [+] Una vez en Mis promociones inserte el código oculto en esta página para activar la promoción

Código Promocional



Rasque para visualizar

La utilización del LIBRO ELECTRÓNICO y la visualización del mismo en NUBE DE LECTURA excluyen los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

No se admitirá la devolución de este libro si el código promocional ha sido manipulado

**DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO
UNIVERSITARIO EN CHILE**

**HUGO LAVADOS MONTES
Y ANA LUZ DURÁN BÁEZ**
(Editores)

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT HUMANIDADES

MANUEL ASENSI PÉREZ

*Catedrático de Teoría de la Literatura y de la Literatura Comparada
Universitat de València*

RAMÓN COTARELO

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

M^a TERESA ECHENIQUE ELIZONDO

*Catedrática de Lengua Española
Universitat de València*

JUAN MANUEL FERNÁNDEZ SORIA

*Catedrático de Teoría e Historia de la Educación
Universitat de València*

PABLO OÑATE RUBALCABA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València*

JOAN ROMERO

*Catedrático de Geografía Humana
Universitat de València*

JUAN JOSÉ TAMAYO

*Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de las Religiones
Universidad Carlos III de Madrid*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO UNIVERSITARIO EN CHILE

HUGO LAVADOS MONTES
Y ANA LUZ DURÁN BÁEZ
(Editores)

tirant humanidades
Valencia, 2017

Copyright * 2017

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant Humanidades publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© MONTSERRAT VEYRAT RIGAT (coordinadora)

© TIRANT HUMANIDADES
EDITA: TIRANT HUMANIDADES
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V--XXX-2017
ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X
MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSC/Tirant.pdf>

Índice

INTRODUCCIÓN

HUGO LAVADOS y ANA LUZ DURÁN

DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE UN SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA CHILE.....	13
---	----

PARTE 1.

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. LO ESTATAL, LO PRIVADO Y LO PÚBLICO

1.1. LA COMPLEJA ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIO EN CHILE

RAMÓN BERRÍOS ARROYO

I. EVIDENCIA GENERAL A MANERA DE INTRODUCCIÓN	31
II. ORÍGENES Y DESARROLLO DE LA COMPLEJA ARQUITECTURA DE LA ESTRUCTURA UNIVERSITARIA CHILENA	34
III. EL ORIGEN DEL GRAN CAMBIO. HACIA LA GENERACIÓN DE UNA ARQUITECTURA COMPLEJA. DECRETO LEY N° 3.541 DE 1980	36
III.1 Complejidad y calidad en el accionar.....	38
III.1.1. En cuanto al tema de la complejidad.....	39
IV. RESPECTO AL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA	50
V. CONCLUSIONES	60
VI. BIBLIOGRAFÍA	61

1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS: LIMITADA INTEGRACIÓN Y ASIMETRÍA DE LOS RESULTADOS

ANA LUZ DURÁN-BÁEZ y FABIÁN RIQUELME

I. PRESENTACIÓN	65
I.1. Marco de referencia	65
II. EL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN ESCOLAR QUE IMPACTAN EN LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	68
III. RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN EL SISTEMA ESCOLAR QUE IMPACTAN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	75

IV.	RESULTADO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	81
V.	LA REFORMA MÁS IMPORTANTE: LA NUEVA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO.....	86
VI.	GRATUIDAD 2016.....	89
VII.	LOS RESULTADOS EN TÉRMINOS DE EQUIDAD EN EL SISTEMA	90
VIII.	CONCLUSIONES	92
IX.	BIBLIOGRAFÍA	94

1.3. ANÁLISIS DE IMPACTO Y APORTE SOCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CREACIÓN DE CENTROS DE FORMACIÓN TÉCNICA ESTATALES

LEONARDO JAÑA LÓPEZ y NABOR CARRILLO ESTEFA

I.	INTRODUCCIÓN.....	99
II.	ESTADO DEL ARTE EN MATERIA DE OFERTA DE CARRERAS TÉCNICAS POR LAS INSTITUCIONES AGRUPADAS EN EL CRUCH.....	100
	II.1. Motivación de la política.....	100
	II.2. Objetivos y metodología	103
	II.3. Carreras técnicas ofrecidas de forma directa por las universidades del CRUCH y por intermedio de sus CFT, IP y otras figuras vinculadas, al año 2013.....	104
III.	LA LEY N° 20.910 QUE SANCIONA LA POLÍTICA DE CREACIÓN DE QUINCE CFT ESTATALES.....	114
IV.	ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN AL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2017.....	118
V.	PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	120
VI.	BIBLIOGRAFÍA	122

1.4. LA ACTUAL PROPUESTA DE REFORMA Y EL ROL DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

LUIS EDUARDO GONZÁLEZ y ÓSCAR ESPINOZA

I.	INTRODUCCIÓN.....	127
	I.1. La Universidad y el Rol del Estado	128
	I.2. Modelos de gestión del Estado moderno.....	129
	I.2.1. Modelo burocrático weberiano.....	129
	I.2.2. Modelo neoliberal.....	130
	I.2.3. Modelo gerencial.....	130
II.	FUNCIONES Y CRITERIOS DE DESEMPEÑO QUE LE CORRESPONDERÍAN AL ESTADO RESPECTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	132
	II.1. Función normativa.....	133

II.2.	Función financiera	135
II.3.	Función de gestión del conocimiento y la cultura	136
II.4.	Función de supervisión y regulación.....	138
III.	LA CONCEPCIÓN DEL ROL DEL ESTADO EN EL PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR...	139
III.1.	La Función normativa del Estado en la propuesta de Ley.....	140
III.2.	La Función financiera del Estado en la propuesta de Ley.....	142
III.3.	La Función del Estado en la Gestión del Conocimiento y la Cultura en la Propuesta de Ley.....	145
III.4.	La Función de Supervisión y Regulación del Estado en la Propuesta de Ley	146
IV.	CONSIDERACIONES GENERALES Y PROPUESTAS	150
IV.1.	Función Normativa.....	151
IV.2.	Función financiera	152
IV.3.	Función de Gestión del Conocimiento y la Cultura.....	153
IV.4.	Función de Supervisión y Regulación.....	154
V.	BIBLIOGRAFÍA	155

1.6. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CAPITALISMO ACADÉMICO: EL CASO DE CHILE

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER

I.	PRESENTACIÓN	159
I.1.	El orden de la ES y su colonización por el mercado.....	163
I.2.	Fenomenología del CA.....	166
I.3.	Privatismo	172
I.4.	Economía política del CA	174
I.5.	Cuadrante EPM	177
I.6.	Cuadrante EPE	179
I.7.	Cuadrante EP3S.....	181
I.8.	Cuadrante EPERC.....	184
I.9.	Chile: CA con privatismo intenso.....	188
I.10.	Privatización	188
I.11.	Mercadización	190
I.12.	Mercantilización.....	192
I.13.	Comercialización	193
I.14.	Empresarialización.....	195
I.15.	Conducción de vida de los académicos en el CA	197
I.16.	Instituciones y lógicas de economía política del CA en Chile .	202
I.17.	Ideas programáticas	205
I.18.	Dinámicas recientes del CA en Chile	207
II.	REFERENCIAS.....	211

PARTE 2. EFECTIVIDAD EDUCATIVA

2.1. GARANTÍA DE LA EFECTIVIDAD EDUCATIVA EN LA UNIVERSIDAD. MARCO PARA UNA GÉNESIS DE EVIDENCIAS

MOISÉS SILVA TRIVIÑO

I.	PRESENTACIÓN	237
II.	LA TENDENCIA EN ACREDITACIÓN	239
III.	DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE EFECTIVIDAD EDUCATIVA.....	242
IV.	ALGUNAS ESTRATEGIAS EVALUATIVAS Y EVIDENCIAS DE EFECTIVIDAD EDUCATIVA	245
V.	EVALUACIÓN Y ESTRATEGIAS DE ENSEÑANZA.....	248
VI.	FACTORES CLAVES DE CONSIDERAR	250
VII.	A MODO DE CIERRE.....	252
VIII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	253

2.2. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS QUE GENERAN UN APRENDIZAJE SIGNIFICATIVO: NIVELES DE MOTIVACIÓN PARA EL LOGRO DE LOS APRENDIZAJES DE LAS PRÓXIMAS GENERACIONES

MARÍA PAZ RODRÍGUEZ

I.	PRESENTACIÓN	257
II.	¿CUÁL ES EL ROL DE NUESTROS ACADÉMICOS EN EL SIGLO XXI?.....	260
III.	¿CÓMO MOTIVAMOS A NUESTROS ESTUDIANTES?.....	262
IV.	ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS DEL SIGLO XXI.....	264
V.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	267

PARTE 3. LOS GRANDES DESAFÍOS DEL FUTURO

3.1. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: PROYECCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN BASE AL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

HUGO LAVADOS MONTES

I.	PRESENTACIÓN	273
II.	EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO	275
III.	FINANCIAMIENTO A LAS INSTITUCIONES	278
IV.	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	287

V.	FINANCIAMIENTO A LOS ESTUDIANTES: CRÉDITOS, BECAS Y GRATUIDAD.....	289
	V.1. El Fondo Solidario	290
	V.2. Crédito Aval del Estado	290
	V.3. La gratuidad en el sistema educativo.....	293
VI.	EL FINANCIAMIENTO EN CHILE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	295
VII.	LA ADMISIÓN, DESERCIÓN Y EL FINANCIAMIENTO.....	303
VIII.	LOS DESAFÍOS DE LA ACREDITACIÓN AL FINANCIAMIENTO	304
IX.	CONCLUSIONES	306
X.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	309

3.2. DESAFÍOS DEL FUTURO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

ANDRÉS BERNASCONI

I.	INTRODUCCIÓN.....	313
	I.1. El desafío del crecimiento: ¿quiénes serán los nuevos estudiantes?	316
II.	LA BASE INSTITUCIONAL: ¿TIENEN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR LAS MISIONES Y FUNCIONES QUE SE VAN A REQUERIR DE ELLAS?.....	321
III.	EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN: FALTAN RECURSOS Y FALTAN INVESTIGADORES.....	328
IV.	ROL DEL ESTADO EN LA CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA DE UN SISTEMA FORMADO POR INSTITUCIONES AUTÓNOMAS	331
V.	CONCLUSIONES	334
VI.	REFERENCIAS.....	338
	Relación de autores.....	341

Introducción.

Desafíos y propuestas de un sistema de educación superior para Chile

Hugo Lavados
Ana Luz Durán

Este libro ha sido resultado de un proceso de búsqueda de respuestas a las diversas propuestas que en el último tiempo han circulado respecto al futuro de la educación superior para Chile. Para ello, se consideran los avances, pero también las deficiencias que ha tenido el desarrollo de la educación terciaria, situando los desafíos en una perspectiva internacional y basados en un diagnóstico realista.

A partir del año 2011 se han estado debatiendo diversas fórmulas para enfrentar una reforma, que fue impulsada por varios factores que confluyeron. Para la mayor parte de quienes analizamos este tema la necesidad de cambios era y es evidente. Por lo tanto, el centro del debate no es, como se ha repetido majaderamente, entre quienes están a favor del *status quo* versus quienes desean reformas profundas. Lo que ha estado en la discusión pública y en estudios académicos es si la particular reforma propuesta por el gobierno de la Presidenta Bachelet, con su texto expresado en el proyecto de ley que se envió al Parlamento, responde a los cambios que distintos actores y estudiosos han planteado. En nuestra opinión ese proyecto es una reforma deficiente y no da cuenta de cómo el país y sus instituciones debieran enfrentar los desafíos del presente y futuro. No es trivial que un estudiante que el 2018 ingrese a una carrera universitaria como ingeniería o derecho, por ejemplo, va a graduarse y poder insertarse en el mundo laboral después de 2024; ese es el plazo mínimo para definir estrategias de desarrollo en cualquier universidad responsable.

Desde un punto de vista normativo, se debió abordar esa coyuntura como una oportunidad para el país, en términos de proponer una política que le permitiera sustentar mayores niveles de desarrollo, ofreciendo mejores opciones para acceder a estudios superiores, modernizando el sistema terciario para dotarlo de altos grados de competitividad y mejorando la calidad de la formación. Sin embargo, nos hemos tenido que enfrentar a un conjunto de propuestas parciales que se basan en altos niveles de control central, que establecen diferencias entre las instituciones basadas en el tipo de controlador y pone al Estado en un rol de proveedor de educación, garante, regulador, fiscalizador e incluso sancionador, dejando poco margen de flexibilidad al sistema. Lo anterior significa que no existe acuerdo sobre aspectos centrales del sistema de educación superior, como la autonomía universitaria, el tipo de provisión educativa, el régimen mixto, los sistemas de financiamiento, el rol del Estado como regulador, controlador o proveedor e, incluso, hay divergencias sobre el modelo educativo que implica el otorgamiento de grados y títulos.

Los desacuerdos apuntan a tres cuestiones esenciales: la primera responde a la existencia de distintas visiones, que podríamos llamar doctrinarias, sobre el rol del Estado y del sector privado, incluyendo definiciones sobre qué son los bienes públicos, acerca del grado de regulación que afecta la autonomía de las instituciones, y si la gratuidad universal es o no un resultado que necesariamente se deriva del principio que la educación es un derecho social. La segunda se refiere a que las propuestas se fundamentan en un diagnóstico, implícito o explícito, que no se relaciona con los datos existentes, que no reconoce los cambios positivos que el país ha experimentado, ni se relaciona con las tendencias en otras naciones. La tercera es que existe un regreso a una mirada sobre el Estado como una institución llena de virtudes y resultados positivos para la sociedad; junto a eso, se ha planteado un enfoque sobre las instituciones privadas que es el resultado de una extrapolación a todas las instituciones privadas de casos puntuales de faltas y delitos, que han existido y merecen el mayor repudio y sanciones. Esas tres cuestiones muy fundamentales responden a un paradigma o cosmovisión llena de blancos y negros,

sin matices, demasiado auto contenida, que no ha intentado observar sin prejuicios la realidad de nuestro país ni las tendencias foráneas, por lo que no responde a modelos ni estructuras institucionales que permitan dar un salto al desarrollo.

Cualquier propuesta requiere partir del reconocimiento de los avances que ha tenido el país en materia educativa y sobre ellos sentar las bases para un nuevo modelo que sea coherente con lo existente y que establezca su desarrollo a partir de él.

El país ha tenido progresos notables en esta área, un ejemplo es que ha logrado como ningún otro en América Latina mejorar sus tasas de cobertura. En el período entre 1990 y 2017 se ha quintuplicado el número de alumnos, pasando de 258.790 a 1.247.135 estudiantes. En el último tiempo, se ha incrementado el porcentaje de alumnos en la formación técnica y profesional no universitaria, que pasó de un 32% de la matrícula total en 2007, a un 42% en 2016.

Cobertura, calidad y recursos.

Chile es el cuarto país de la OCDE que más gasta en educación terciaria, con un 2,4% del PIB. De ese total, un 38% es aporte público y un 62% aporte privado. Las cifras indican que ha habido incrementos en las tasas de cobertura en todos los deciles de ingreso, y que la cobertura neta en educación superior aumentó de un 11,9% en 1990 a un 37,4% en 2015 (Casen). En el decil de ingresos más bajos la cobertura aumentó de un 3,8% en 1990 a un 28,4% en 2015. Asimismo, la tasa de escolaridad en educación superior en el segmento de 18 a 24 años tuvo una variación positiva de un 135% entre 2000 y 2010, llegando a un 33,6% ese último año.

Se ha planteado que efectivamente las cifras de cobertura son auspiciosas, pero se mantiene una deuda en términos de la calidad del sistema. Esta afirmación tiende a olvidar que el sistema de aseguramiento de calidad de carácter voluntario se convirtió en ley y fue aprobado en 2006, después de un largo debate en el Parlamento, estableciéndose criterios y áreas para la acreditación institucional. El trabajo de evaluación internacional para revisar el diseño, implementa-

ción y resultados que permitieran emitir recomendaciones por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) concluyó recién el 2013. Efectivamente, la incorporación de Chile a los organismos internacionales ha sido positiva en términos de su influencia en el sistema, fundamentalmente en el diagnóstico y análisis, porque las sugerencias han sido mediatizadas por la contingencia nacional que ha tendido a planteamientos distintos.

En cualquier propuesta es necesario considerar las señales internacionales que, en la actualidad, indican un contexto de crecimiento bajo de la región y una contracción en el desarrollo similar a la década de los años '80 (CEPAL, CAF y OCDE, 2017). Se vislumbra un crecimiento acotado del PIB de entre un 1,5% a un 2%, que está por debajo de las proyecciones de las naciones desarrolladas. Por lo tanto, considerando esta realidad el país se está embarcado en un conjunto de reformas que requieren gran inversión pública, lo que nos lleva a mirar con cautela los nuevos procesos y poner foco en los desafíos para la educación superior.

Es prioritario darle sentido de realidad a las propuestas y dotarlas de un carácter integrador. Nuestro planteamiento tiene como base la convicción que para reformar la educación superior es necesario abordar las brechas educativas y de calidad del sistema escolar y educación parvularia. Los desempeños esperados y las competencias adquiridas en esas etapas son claves para el éxito en la educación superior; elevar la calidad en esos niveles, con mejores profesores y mejores condiciones, son claves para que el sistema de educación superior se centre no solo en formación profesional, sino en la innovación, la investigación y el desarrollo.

En este proceso la docencia es central y no puede estar supeditada a las funciones más complejas de las universidades y menos aún situarla como elemento de segundo orden. Es necesario dar la suficiente relevancia a la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje, muchas veces opacado por la importancia otorgada a los resultados de mediciones **tradicionales (artículos publicados en revistas indexadas)** y a los insumos y recursos destinados a la investigación y

post grados, como es el caso de buena parte de los rankings y clasificaciones. Es curioso que sea motivo de menos “puntos” el tener un alto porcentaje de estudiantes de sectores más vulnerables, que obtienen bajo resultado en la PSU, sin analizar los resultados de aprendizaje de esos jóvenes. Sobre este punto podemos citar como ejemplo, la experiencia internacional como es el caso del Teaching Excellence Framework (TEF) que este año se entregó por primera vez a la comunidad. Esta es una evaluación que realiza Times Higher Education en el Reino Unido, sobre la calidad de la enseñanza de pregrado en todas las instituciones de educación superior, considera a 130 universidades, que califica a las entidades en oro, plata o bronce basados en la calidad de su enseñanza. Para ello, cuenta con un panel independiente integrado por expertos, académicos, estudiantes y representantes de los empleadores.

El test mide la excelencia en tres áreas: la calidad de la enseñanza, el entorno de aprendizaje y los resultados educativos y profesionales alcanzados por los estudiantes. Pretende establecer incentivos que eleven los estándares en todo el sector y dar a la enseñanza el mismo estatus que la investigación (Johnson, 2017).

Esta es una manera diferente, no excluyente, de mirar los sistemas de educación superior, donde la perspectiva de la enseñanza y el aprendizaje ocupan un rol central, lo que puede ser parte de una visión más realista sobre la cual proyectar el desarrollo educativo del país, que se complementa con mayores grados de complejidad en términos de investigación y desarrollo e innovación. Una propuesta sustentada en la educación como un derecho expresado en que la capacidad de pago presente no sea un obstáculo para desarrollar los talentos, que garantice la autonomía de las instituciones, la consolidación de un sistema de provisión mixta con participación público y privada, plural y diverso en términos de sus proyectos educativos, pero que incentive una formación de calidad, centrada en el aprendizaje del estudiante, y con un sistema de aseguramiento de la calidad que sea transparente y con estándares de evaluación para todas las instituciones.

Esa perspectiva debe integrar cuatro procesos o desafíos que se identifican como relevantes en el sistema y que requieren ser considerados al momento de proponer la instauración de una política pública de educación superior en nuestro país:

Cambios en las demandas formativas de los futuros estudiantes.

Los nuevos estudiantes requieren programas de formación flexibles que se ajusten a realidades más versátiles y de alta movilidad nacional e internacional, junto a ello se requiere incrementar la formación de postgrado que hoy constituye solo un 7% del total de estudiantes en educación superior y finalmente, se debe abordar la brecha educativa de la fuerza de trabajo actualmente ocupada.

La flexibilidad del modelo requiere ser sustentada en un Marco Nacional de Cualificaciones que, de acuerdo al Ministerio de Educación, es un instrumento para el desarrollo, la clasificación y el reconocimiento de destrezas, conocimientos y competencias a lo largo de un continuo de niveles. (Mineduc, 2016). Para consolidar este modelo es necesario contar con una institucionalidad robusta que promueva la articulación entre niveles y sustente su adecuada implementación.

El marco establece una jerarquía en las certificaciones, la duración de los programas y una cualificación o descripción de los conocimientos, habilidades y competencias en los distintos niveles formativos que se organizan en resultados de aprendizaje. Se obtiene una certificación que es entregada por distintas instituciones como universidades, institutos, comisiones de examinación estatales, entre otras. Se establece una progresión entre un nivel y otro mediante resultados de aprendizaje.

Este ordenamiento del sistema también debe considerar si será voluntario u obligatorio. En caso que se incorpore en los procesos de acreditación, por ese solo hecho, pasará a ser obligatorio porque corresponderá a la evaluación institucional que se realice.

Por otra parte, tenemos una deuda de formación con quienes están integrados al mercado laboral, solo un 21% de la población entre los 24 a 64 años ha completado la educación superior, lo que es bas-

tante bajo si lo comparamos con el 36% del promedio de los países de la OCDE. A pesar de estas distancias, en la región ocupamos una posición de liderazgo porque superamos incluso a países como Brasil que tiene un 14% y Colombia un 22% (OECD, 2016) de la población de entre 24 y 64 con educación terciaria completa.

Por lo tanto, el desafío para los institutos profesionales, centros de formación técnica y universidades es contribuir con programas pertinentes que recojan los reconocimientos de aprendizajes previos y ofrezcan programas de formación flexibles y con el uso de tecnologías que superen la formación presencial y faciliten el acceso a estudios superiores a este segmento de población que permanecerá en el mercado laboral por bastante tiempo.

Generación de conocimiento: Desarrollo de la ciencia, investigación e innovación.

En nuestro país existe un consenso relativo sobre la necesidad de desarrollar la investigación, la generación de conocimiento y la innovación. Sin embargo, se producen dos fenómenos, el primero es que se confunden los medios con los fines, y se plantea la innovación y la investigación como un fin en sí mismo y no se plantea con claridad para qué se quiere innovar, hacia dónde se orientará la investigación y la generación de conocimiento. Este es un aspecto central para países como el nuestro que tienen recursos escasos y por lo tanto es necesario focalizarlos hacia áreas específicas en las que el país tiene ventajas comparativas o con proyección al mediano plazo. En segundo lugar, se requiere capital humano avanzado que se oriente a esta tarea y se destine una cantidad de recursos proporcional al tamaño de la tarea a realizar. Esta situación se produce en un contexto en que los fondos basales son limitados y requieren ser incrementados dado que Chile solo invierte un 0,38% del PIB en investigación frente a un 2,36% de los países de la OCDE.

La realidad nos obliga a priorizar, una alternativa es apoyar decididamente a las universidades con ventajas comparativas, junto a una estrategia equilibrada que movilice al conjunto del sistema universitario a mejorar sus indicadores de calidad asociados a incenti-

vos. Esto implica establecer estándares mínimos, pero reconociendo la diversidad de instituciones. Tenemos que terminar con la idea que solo pueden existir universidades complejas, pero esta afirmación no excluye que realicen las funciones de vinculación con el medio, investigación, innovación y transferencia en distintos grados de desarrollo en consistencia con proyecto educativo y misión institucional.

Modelo de financiación pertinente a la realidad y diversidad institucional.

En el último tiempo el debate sobre el financiamiento se ha centrado en los recursos necesarios para financiar la gratuidad, la disminución de recursos que afectaron a las universidades que se adscribieron a la gratuidad, la disminución de los aportes fiscales y el debate por el cálculo del arancel regulado frente al arancel real. Un aporte en esta línea sería proyectar un modelo de financiamiento estable basado en indicadores de calidad en los ámbitos de docencia, investigación e innovación, de manera tal que las universidades puedan sustentar con realismo sus planes de desarrollo. Esto implica calcular el arancel de referencia basado en indicadores de la calidad de la formación, y fondos basales para las universidades con prioridad para los ejes de investigación e innovación.

En el caso del financiamiento, si exceptuamos el fondo especial para el desarrollo de las universidades estatales se mantiene la rigidez del financiamiento, tanto por las normas que se aplican como por el financiamiento de la gratuidad. En la práctica lo que ha sucedido es una sustitución del gasto privado familiar por gasto público, no incrementándose los recursos asociados, al contrario, disminuyendo los recursos efectivos que se entregan a las instituciones. Asimismo, y de manera conjunta se ha establecido que el desarrollo de la investigación pasa a ser un elemento inherente al quehacer universitario y se abandona la lógica de las universidades docentes, sin generar un mecanismo adecuado para que clarifique y permita cumplir los estándares que se establecerán y el financiamiento, lo que en la práctica hace imposible el desarrollo institucional.

Existe una clara relación entre los ingresos por alumno de las universidades y los indicadores de productividad académica. Por lo tanto, se requiere un financiamiento equilibrado entre las distintas instituciones que sitúe la enseñanza y el aprendizaje en un lugar preeminente, de otra forma la productividad se concentrará en las universidades consolidadas, aunque limitadas en su capacidad de crecimiento y el resto de las entidades verán restringidas sus capacidades de desarrollo en base a los recursos disponibles.

Internacionalización y universidades especializadas

Más allá de las discusiones ideológicas en las que nos hemos visto envueltos, se ha asentado en el fondo del debate la importancia que el sistema educativo terciario avance a mayores grados de complejidad institucional. Esto se concreta en universidades que forman profesionales y que desarrollan las actividades de investigación, innovación y transferencia como parte esencial de su quehacer. Esta expectativa claramente no se puede cumplir por decreto y por lo tanto se requiere fortalecer y consolidar los recursos y las competencias en base a la diversidad institucional y a los propios esfuerzos y logros que tienen las instituciones.

Nuestro país cuenta con un pequeño grupo de instituciones que atraen a los mejores estudiantes, poseen un sólido cuerpo académico, han logrado establecer y consolidar redes de colaboración en investigación y movilidad más allá de nuestras fronteras. Esto que parece tan obvio no lo es y los esfuerzos se han centrado principalmente en la movilidad estudiantil.

Un buen ejemplo de ello, lo encontramos en ranking 2017 del Times Higher Education que presenta a las universidades más internacionales analizadas desde perspectiva mundial, considerando al personal, estudiantes, publicaciones con coautor extranjero y la reputación internacional. Los resultados muestran que universidades pequeñas destacan entre las primeras 150 instituciones. Lideran el ranking dos universidades suizas: ETH Zurich - Instituto Federal Suizo de Tecnología Zurich y la École Polytechnique Fédérale de Lausanne. A continuación, en el ranking se encuentran la Universi-

dad de Hong Kong y la Universidad Nacional de Singapur. Luego se concentran las universidades de Reino Unido, Australia y Canadá.

Un aprendizaje interesante, al mirar las universidades desde esta perspectiva, es que el tamaño o el tipo de provisión no es relevante, pero sí lo es el uso del inglés y la dinámica de la economía que impulsa a propiciar relaciones globales lo que incide positivamente en la generación de redes de cooperación académica.

La tendencia internacional es a mayor colaboración entre universidades de distintos países. Si revisamos las publicaciones indexadas en el periodo 2008-2009 se constata que un 51,4% contó con colaboración internacional, porcentaje que aumenta en el período 2016-2017 a un 72,2%. Un desafío de calidad es ampliar y diversificar nuestras redes internacionales, porque un 15% de las publicaciones internacionales corresponden a colaboración con un solo centro.

La invitación es a pensar el modelo de desarrollo de la política de educación superior en Chile con una mirada centrada en la calidad. El punto de partida es valorar la diversidad institucional generando apoyos sin pretender uniformar los proyectos académicos. Los recursos se deben orientar al crecimiento de las universidades en sus focos de desarrollo prioritarios. De hecho, las universidades de países pequeños como Chile tienden a especializarse en algunas áreas, no en todas. Sobre esta base se requiere concebir el fortalecimiento de la educación terciaria más allá de la movilidad estudiantil y de los académicos, lo que implica apoyar el establecimiento de alianzas en áreas disciplinarias en que las universidades tengan fortalezas y que además sean centrales para la estrategia de desarrollo productivo nacional con una perspectiva país.

Sobre estos desafíos este libro **“Desafíos para el Desarrollo Universitario en Chile”** es un aporte a la actual discusión sobre la educación superior, transitando más allá del diagnóstico y aportando propuestas en distintas líneas. Esta publicación se estructura en tres apartados, en la Primera parte: se debate sobre lo público y privado en la educación superior, el capitalismo académico y la provisión educativa estatal en los distintos niveles educativos:

Ramón Berríos se inserta en un análisis de la compleja arquitectura del sistema de educación superior universitario en Chile, sustentando la heterogeneidad del sistema universitario como un aspecto valioso que demuestran similitudes con naciones mejor consolidadas y sobre esa base sustentar el diseño de políticas públicas efectivas.

Fabián Riquelme y Ana Luz Durán abordan los impactos de la política pública de educación superior y sus proyecciones, que dan cuenta de una limitada integración y asimetría de los resultados dados fundamentalmente por la escasa articulación entre las políticas implementadas en los distintos niveles educativos.

Luis Eduardo González y Óscar Espinoza, analizan el rol que debiera cumplir el Estado en cuanto al sistema en su conjunto y en relación a los diferentes tipos de instituciones. El debate surge porque existen diversas concepciones de Estado, fundamentadas en distintas opciones valóricas e ideológicas que son antagónicas entre sí. Se discute el carácter de bien público o no de la educación y si es un derecho o si es un bien transable que puede ser tratado como cualquier otro producto, cualquiera fuera su naturaleza.

Leonardo Jaña y Nabor Carrillo analizan la oferta de formación técnica en el sistema educativo y sobre esa base la pertinencia y el impacto de la política de creación de centros de formación técnica estatales en términos de la cobertura, la competencia por los recursos, la vinculación con el medio y la relación con las universidades, considerando que a 2013 más de la mitad de la oferta técnica era provista por instituciones asociadas o universidades estatales.

José Joaquín Brunner, propone un análisis conceptual y descriptivo del fenómeno del capitalismo académico dentro de un enfoque de economía política comparada de sistemas nacionales de educación superior. Implica la apertura del espacio público para la participación de instituciones privadas sin fines de lucro (filantrópicas o comerciales) admitiéndose también, bajo otros arreglos de capitalismo académico, la presencia de instituciones privadas con fines de lucro.

En la segunda parte, se aborda la calidad y efectividad educativa en el sistema universitario.

Moisés Silva nos plantea la importancia de establecer estándares educativos que contribuyan a la efectividad del proceso de enseñanza y aprendizaje, que respaldan los procesos educativos dando cuenta de la adecuada implementación del proyecto educativo y de la formación de los docentes.

María Paz Rodríguez, establece la evaluación curricular a través de la incorporación de estrategias metodológicas que generen aprendizaje significativo, considerando relevante los niveles de empatía y motivación para el logro de los aprendizajes de las próximas generaciones.

Finalmente, en la tercera parte se abordan los desafíos de futuro del sistema universitario.

Hugo Lavados, analiza la evolución del sistema de financiamiento de la educación superior en Chile y sostiene que las bases de la actual política pública no consideran el diagnóstico y la realidad del desarrollo del sistema educativo y por ello, se está implantando una política de sustitución del gasto privado por gasto público, unido a una política de gratuidad que limita el crecimiento de las instituciones y compromete sus proyectos de desarrollo.

Andrés Bernasconi, nos propone enfocar el desarrollo de la educación superior desde los desafíos que enfrentará el 2030, abandonando la lógica de centrarnos en el diagnóstico y en la rectificación de los errores y las deficiencias. Para ello, propone que las instituciones y el Estado respondan a la transformación de la docencia, a la diferenciación de funciones institucionales, al incremento en la dotación de investigadores y al desarrollo de políticas públicas crecientemente complejas.

Mirada hacia el futuro.

La contribución de este libro a la discusión sobre la política pública pretende centrarse en los objetivos que se persiguen como país y en los medios necesarios para alcanzar esos fines. El marco regulatorio, la calidad y el financiamiento son aspectos centrales que responden a desafíos país que son parte de la dinámica de las tendencias internacionales y de las propias lógicas nacionales. Llamamos a

construir de manera armónica un sistema que acoja los diversos proyectos educativos y los diversos tipos de instituciones desde la lógica de la calidad, no solo desde la complejidad, ni del tipo de provisión. Todo indica que la discusión continuará y esperamos que estas propuestas contribuyan al debate que sustente una política integral para los próximos 30 años en Chile.

Finalmente, las distintas visiones sobre un sistema mixto -que es indispensable para el desarrollo del sistema universitario en cualquier país del mundo- ha abierto una discusión sobre la llamada función pública de las universidades. En realidad, dicha función se cumple cuando los resultados de funcionamiento institucional generan efectos que favorecen a la sociedad, junto con los beneficios que reciben quienes estudian. Por lo tanto, cumplir una función pública no tiene relación lógica con la naturaleza jurídica de la institución, lo significativo es obtener resultados con calidad y que conjuntamente promuevan la equidad.

Los datos demuestran que prácticamente todos los indicadores de admisión, retención, empleabilidad e ingresos, si se controla por nivel socioeconómico de los estudiantes, son iguales o incluso mejores en las universidades privadas que en las universidades del Consejo de Rectores. Hoy sabemos que es necesario hacer cambios, algunos de ellos importantes, y que permitan mejorar la calidad de los resultados de las instituciones junto con incrementar el acceso y las oportunidades de los sectores de menor nivel socioeconómico del país.

Para lograrlo, un camino sólido y seguro es consolidar el carácter mixto del sistema, corrigiendo las debilidades y errores, pero reconociendo el aporte de las universidades privadas al país. Hasta ahora hemos tenido un debate muy poco fructífero que ha tendido a basarse en definiciones tautológicas o en falsos silogismos. Un problema es claro: las universidades necesitan estabilidad en las reglas del juego, debido a que orientan y se concentran actividades que tendrán impacto en no menos de 5 años y muchas veces en 10 años hacia adelante. Las comparaciones y tendencias internacionales, tan en boga en un país insular como Chile, son importantes, pero no es sensato

tomarlas como ejemplos a seguir sin adecuarlas a nuestra realidad. Tenemos situaciones e historias distintas y porque si comparamos los países y la consolidación de los sistemas educativos se evidencia que existen pocos modelos iguales, vemos que aún las naciones de la Unión Europea siguen haciendo ajustes para asimilarse a los llamados acuerdos de Bolonia.

Es necesario explorar en nuestra realidad, con nuestros estudiantes y académicos, con foco en nuestros problemas sociales, políticos, económicos y culturales, la estrategia más adecuada para mejorar la calidad del quehacer académico y cómo lograr mejorar los objetivos de aprendizaje. Consolidar y definir cómo realizar investigaciones con un impacto positivo en los frenos al desarrollo, en la calidad de vida de los más viejos o en la contaminación que agobia a todas las ciudades desde Santiago a Coyhaique. Si respecto al financiamiento solo se analiza y debate cuanto se asigna a cada institución en la Ley de Presupuestos de cada año, no vamos a mirar hacia adelante, no consideraremos en serio los desafíos y cambios que es necesario hacer en las universidades, tenderemos a disminuir la diversidad de proyectos de desarrollo académico, reduciendo la innovación y las visiones distintas sobre el futuro, del que solo tenemos atisbos difusos.

PARTE 1.
POLÍTICAS DE EDUCACIÓN
SUPERIOR. LO ESTATAL,
LO PRIVADO Y LO PÚBLICO

1.1. La compleja arquitectura del sistema de educación superior universitario en Chile

Ramón Berríos Arroyo¹

*Director de la Carrera de Ingeniería Comercial
Universidad San Sebastián*

RESUMEN: *Chile se caracteriza por tener un sistema de educación superior universitario heterogéneo, representado por múltiples proyectos educativos. A pesar de la presencia de énfasis diversos, en general se trata de un sistema que cumple con el rol asignado tradicionalmente a las instituciones de educación superior universitarias. Dichas instituciones cuentan con proyecciones de desarrollo que van desde la definición original de la universidad en la triada “docencia –investigación–extensión”, hasta concepciones más actuales, cuyos modos de expresión amplían dicha triada y permiten articular de la mejor manera cada proyecto educativo universitario.*

En los últimos años ha resultado significativa la valoración del modelo “universidad docente” con un creciente reconocimiento a los alcances de su accionar en el sistema. Asimismo, el énfasis puesto en el ámbito de la vinculación con el medio aumenta la relación de la universidad con su entorno. Este nexo abarca espacios que superan el rol tradicional de la universidad como institución generadora de conocimiento que posteriormente puede ser traspasado a la sociedad.

1 El autor es actualmente Director de la Carrera de Ingeniería Comercial en la Universidad San Sebastián.

Agradecimientos especiales por su cooperación en el desarrollo de este capítulo a la Prof. Cindy González W. y al Prof. Javier Morales M, ambos docentes de la Carrera de Ingeniería Comercial y, de manera muy especial, a mi ayudante de investigación Señorita Macarena Solís R. estudiante de cuarto año de Ingeniería Comercial en nuestra universidad.

Esta realidad responde a un desarrollo histórico legítimo, que incide de manera determinante en sus características y resultados. Sin embargo, dicha riqueza y complejidad no siempre es valorada en su justa dimensión, primando miradas reduccionistas que concluyen en el diseño de políticas públicas poco representativas de las necesidades, características y atributos del sistema. La falta de claridad, sumada a la carencia de una visión común sobre el sistema, auguran tiempos difíciles y desafíos acaso todavía mayores que los que hoy asumimos.

El presente capítulo busca mostrar la heterogeneidad del sistema universitario chileno, a partir de elementos de juicio que, más allá de cualquier clasificación artificial, demuestran que éste presenta características y virtudes semejantes a los sistemas de educación superior mejor consolidados del mundo. De este modo, se aporta claridad al diseño de las políticas públicas en educación, evitando las distorsiones basadas en juicios, o más bien prejuicios.

I. EVIDENCIA GENERAL A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Actualmente existen en Chile alrededor de 630 mil estudiantes matriculados en carreras profesionales universitarias, titulándose anualmente más de 80 mil personas. Casi uno de cada cuatro jóvenes chilenos de entre 18 y 24 años estudia en alguna de las universidades del país.

¿Cómo trata el mundo del trabajo a estos profesionales? La última encuesta CASEN indica que los jóvenes de entre 25 y 35 años, con educación universitaria completa y que ya forman parte del mercado laboral, obtienen una renta promedio de \$920.000 y una empleabilidad del orden del 87%. En el caso de aquellos que finalizaron, además, estudios de postgrado, el sueldo promedio se eleva a \$1.500.000. La diferencia de ingresos entre estos jóvenes profesionales y aquellos que sólo obtienen licencia de educación media es enorme, ya que la renta promedio que obtienen estos últimos es de \$340.000, con un porcentaje de empleabilidad de un 70%. (CASEN, 2017)

¿Quiénes forman a los jóvenes universitarios? Un sistema integrado por 60 universidades, entre las cuales se distinguen dos bloques. Uno de ellos está integrado por 27 casas de estudios superiores, agrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). El CRUCH es la entidad jurídica de derecho público y de administración autónoma, creada por ley el 14 de agosto de 1954, como un organismo de coordinación de la labor universitaria de la nación. En la composición histórica de este grupo se encuentran las primeras ocho universidades fundadas en Chile hasta 1956, las 17 universidades creadas a partir de la transformación paulatina de las sedes regionales de estas ocho fundadoras y las dos últimas universidades estatales, instauradas en el reciente año 2016. Por otra parte, existen 35 universidades privadas no tradicionales (UPNT) creadas a partir de la reforma de 1981 al sistema educativo.

¿Son muy distintos en su accionar y resultados estos dos bloques de instituciones universitarias? La respuesta a esta interrogante depende del aspecto en que se centre la atención.

Hoy en día, el 54% de la matrícula profesional universitaria total (SIES, 2007-2016) y el 57% de los profesionales que ingresan cada año al mercado laboral proviene de alguna UPNT. (SIES, 2007-2015)

En otro plano, si se observa la empleabilidad y la renta, no existen diferencias significativas entre profesionales formados en alguna UPNT y los formados en universidades del CRUCH. De acuerdo con la última encuesta CASEN, la empleabilidad de los jóvenes profesionales universitarios egresados de una UPNT asciende a 86% y su renta promedio mensual es de \$ 890.000, llegando a \$1.480.000 en el caso de quienes completaron un postgrado.

Por supuesto, este dato revelador sobre las diferencias poco significativas en la estadística general de empleabilidad y renta de los jóvenes profesionales chilenos presenta, en un aspecto más específico, algunos matices diferenciadores atribuibles a un conjunto reducido de instituciones. Dichos matices corresponden a la tradición afianzada de un grupo menor de universidades del CRUCH, con existencia en el orden de los cien años, y también a un pequeño conjunto de UPNT muy bien posicionadas en los quintiles de mayores ingresos a nivel nacional.

Respecto del volumen grueso de universidades, la similitud estadística de empleabilidad y renta es una importante muestra de la equivalente calidad en la formación de pregrado. Esta equivalencia es posible de ser comprobada de manera total en la comparación entre 19 planteles del CRUCH y el conjunto de UPNT acreditadas, en cualquiera de los indicadores que se desee observar. Nuevamente, la diferencia se presenta sólo en el caso de algunas de las ocho universidades del CRUCH fundadoras del sistema, entre las cuales se encuentran dos altamente selectivas, con más de cien años de existencia cada una, y otras de selectividad mediana.

En el ámbito donde sí se aprecian diferencias importantes es en el crecimiento de las UPNT. En 1990, estas instituciones tenían un poco menos de 30.000 estudiantes y su participación en la matrícula total era inferior al 20%. Hoy en día, la matrícula en carreras profesionales en estas universidades es del orden de 340 mil estudiantes,

que representa un 54% en la matrícula profesional universitaria total, como se mencionaba anteriormente.

El extraordinario crecimiento en la matrícula de las UPNT ha generado importantes cambios sociales, producto del paulatino ingreso de los grupos más desposeídos del país a la educación universitaria. Como ejemplo de ello, baste decir que en 1990 la participación del quintil más pobre al acceso a la educación superior universitaria era de 1,7%, mientras que la encuesta CASEN de 2015 muestra que dicha participación ascendió a 16,7%. Este aumento de casi diez veces al acceso a los estudios universitarios hace que hoy la participación del quintil más pobre se encuentre a sólo tres puntos de la que tenía el 20% más rico de la población en 1990. En la actualidad, más de 90.000 jóvenes pertenecientes a los dos quintiles de mayor pobreza de nuestro país cursan estudios superiores en UPNT.

La otra diferencia sustantiva se aprecia en la disponibilidad de recursos con que cuentan las universidades para financiar sus actividades. Si se consideran las diferentes fuentes de financiamiento con que cuentan las instituciones, correspondientes al arancel efectivo, ingresos fiscales traspasados por las diversas vías e ingresos propios, y se estandarizan a una medida común (cuya forma más clásica incluye estudiantes a nivel de pregrado, modalidad presencial y plan de estudios regular), se observa que las universidades del CRUCH trabajan en promedio con M\$ 5.400 de ingresos por estudiante, mientras que las UPNT lo hacen con M\$ 4.100. Pero al interior de las propias universidades del CRUCH existen también diferencias sustantivas. A manera de ejemplo, cabe destacar los M\$15.000 de ingreso promedio por alumno con que trabajan las dos universidades más antiguas de Chile versus los M\$ 4.500 promedio del resto de las universidades integrantes del Consejo de Rectores. (Este tema será abordado nuevamente en extenso en otro de los acápites de este capítulo).

A la luz de estos antecedentes, resulta importante destacar el aporte de las UPNT. A pesar de que se trata de universidades que cuentan con menos recursos, sus estándares de calidad y resultados son absolutamente comparables con el grueso de los demás planteles

universitarios. En este sentido, las UPNT no sólo cubren más de la mitad de la matrícula universitaria chilena y generan más de la mitad de los profesionales que cada año ingresan a la fuerza laboral –con tasas de empleabilidad y renta más que adecuadas para la realidad nacional–, sino que además han logrado establecer significativos espacios de movilidad social, en un país que lo requiere con urgencia.

II. ORÍGENES Y DESARROLLO DE LA COMPLEJA ARQUITECTURA DE LA ESTRUCTURA UNIVERSITARIA CHILENA

La búsqueda de los orígenes del sistema universitario chileno nos remonta a 1622, año de la creación de la Universidad Pontificia de Santo Tomás de Aquino, considerada la primera universidad fundada en la Capitanía General de Chile y novena en antigüedad en América, siendo regentada por los frailes de la orden dominica. Un año después, encontramos la aparición del Convictorio San Francisco Javier, perteneciente a la Compañía de Jesús, institución que más que rivalizar con la Universidad Pontificia de Santo Tomás de Aquino se concentró en la formación de sacerdotes y misioneros para la evangelización de los nuevos territorios conquistados por España.

Veinticinco años más tarde, en 1647, encontramos en nuestra historia antecedentes de la que pudiera ser considerada “la primera reforma a la educación superior”, con la fundación de la Real Universidad de San Felipe y la revocación a las instituciones conventuales la facultad de entregar títulos y grados. Como resulta esperable, esta medida condujo a la clausura de la Universidad Pontificia de Santo Tomás de Aquino, mientras que el Convictorio Carolino permaneció en actividad hasta 1767, fecha en que, como consecuencia de la expulsión de los jesuitas de los dominios del rey de España, sus bienes fueron traspasados a la Real Universidad de San Felipe. (Memoria-chilena, s.f)

Con posterioridad, a casi doscientos años de la fundación de la Real Universidad de San Felipe, aparece el pilar sobre el cual se asien-

ta el desarrollo del sistema de educación superior universitario chileno: la fundación de la Universidad de Chile (UCH), en 1842.

En los siguientes cien años se consolida la base del naciente sistema universitario que nos acompañaría hasta las postrimerías del Siglo XX. En esos cien años se fundan, junto a la ya creada Universidad de Chile, seis universidades privadas y una estatal:

AÑO DE FUNDACIÓN	NOMBRE
1888	Pontificia Universidad Católica de Chile (Privada)
1919	Universidad de Concepción (Privada)
1928	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Privada)
1929	Universidad Técnica Federico Santa María (Privada)
1947	Universidad Técnica del Estado (Estatal)
1954	Universidad Austral de Chile (Privada)
1956	Universidad Católica del Norte (Privada)

¿Qué motivación se observa en los orígenes de estas universidades privadas en Chile? Por ejemplo, la Pontificia Universidad Católica de Chile es una institución fundada para “formar profesionales poseedores de un auténtico sentido cristiano de la vida, que sirvieran como fermento renovador para las nuevas generaciones” (UC, s.f). Por su parte, la Universidad Técnica Federico Santa María fue desarrollada al amparo de la fortuna de don Federico Santa María, quien en su testamento expresa: “... contribuyo, primeramente, con mi óbolo a la infancia, enseguida a la Escuela Primaria, de ella a la Escuela de Artes y Oficios y por último al Colegio de Ingenieros, poniendo al alcance del desvalido meritorio llegar al más alto grado del saber humano” (UTFSM, s.f).

La revisión de los estatutos fundacionales evidencia que en los orígenes de este sistema de educación superior universitario privado se hallan grupos de interés motivados por la transmisión de visiones doctrinarias, religiosas y políticas o simplemente, la búsqueda de desarrollo regional. El quehacer de este conjunto de universidades

se desarrolla principalmente en sus sedes centrales, destacándose la expansión de la visión católica a través de instituciones fundadas en Temuco, Maule y Concepción.

En el ámbito estatal mediaron prácticamente cien años entre la fundación de la universidad génesis del sistema, la Universidad de Chile y la siguiente universidad estatal, la Universidad Técnica del Estado (UTE). El desarrollo y ampliación de la matrícula en estas universidades se materializó hasta el inicio de la década de los ochenta del siglo pasado mediante la creación de sedes regionales de estas dos instituciones. Es así como la Universidad de Chile contaba en el año 1980 con las sedes de: Arica, Iquique, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Santiago, Instituto Pedagógico de Santiago, Talca, Chillán, Temuco y Osorno; mientras que la Universidad Técnica del Estado contaba con las sedes de Antofagasta, Copiapó, La Serena, Santiago, Talca, Concepción, Temuco, Osorno y Punta Arenas.

III. EL ORIGEN DEL GRAN CAMBIO. HACIA LA GENERACIÓN DE UNA ARQUITECTURA COMPLEJA. DECRETO LEY N° 3.541 DE 1980

La transformación más significativa del sistema universitario chileno de la época reciente ocurre en 1981, con la desaparición de la Universidad Técnica del Estado. Sus sedes, junto con las de la Universidad de Chile, se convierten en nuevas universidades regionales o bien en institutos profesionales o academias de ciencias pedagógicas, que posteriormente se transformarán en universidades. En este profundo cambio, la Sede Santiago de la Universidad Técnica del Estado pasa a ser la actual Universidad de Santiago, mientras que la Sede principal en Santiago de la Universidad de Chile, asume el nombre de esta Universidad.

En la primera etapa de este proceso de transformación nos encontramos con la aparición de las Universidades de Antofagasta, de La Serena, de la Frontera, (este primer conjunto producto de la fusión de la sede de la UTE y de la sede de la Universidad de Chile en las regiones respectivas) y de Valparaíso (ex sede Valparaíso UCH).

Con etapas previas en que funcionan como institutos profesionales o academias de ciencias pedagógicas, encontramos luego a las actuales universidades de Tarapacá (ex sede Arica UCH), Arturo Prat (ex sede Iquique UCH), de Atacama (ex sede Copiapó UTE), Playa Ancha (ex Instituto Pedagógica de Valparaíso de la UCH), Metropolitana de Ciencias de la Educación (ex Instituto Pedagógico de Santiago UCH), Tecnológica Metropolitana (derivación de la ex sede Santiago de la UCH), de Talca (fusión de la sede de la UTE y de la sede de la Universidad de Chile en Talca), del Bío Bío (fusión de la sede de la UTE en Concepción y de la sede de la Universidad de Chile en Chillán, primeramente Instituto Profesional de Chillán), de Los Lagos (fusión de la sede de la UTE y de la sede de la Universidad de Chile en Osorno) y Magallanes (ex sede de la UTE). (Jiménez, 2015).

Diez años después, en 1991, las sedes regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile de Chile se transforman en universidades regionales, dando vida a la Universidad Católica del Maule, la Universidad Católica de la Santísima Concepción y la Universidad Católica de Temuco.

Este conjunto de universidades, reflejo de distintas realidades, creadas en diversos momentos, con diferentes trayectorias y complejidades, son las que integran de forma exclusiva el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) hasta el año 2015. Se agregan a contar del año 2016 las dos universidades estatales de reciente creación, la Universidad de Aysén y la Universidad de O'Higgins.

Actualmente, en este Consejo se pueden distinguir dos subconjuntos claramente diferenciados:

- Las 16 universidades estatales existentes desde la década de los ochenta. La Universidad de Chile; la sucesora de la Universidad Técnica del Estado, actual Universidad De Santiago y, 14 universidades derivadas, creadas a partir de las sedes regionales de las dos estatales originales del sistema. A este subconjunto se agregaron las dos universidades estatales de reciente creación. Todas estas agrupadas en el Consorcio de Universidades Estatales de Chile (CUECH).

- Por otra parte se puede apreciar el denominado “G9”, Red de Universidades Públicas No Estatales, integrado por las seis universidades privadas tradicionales creadas hasta 1956 y las tres universidades derivadas de la actual Pontificia Universidad Católica de Chile.

La matrícula total universitaria a inicios de la década de los ochenta del conjunto de instituciones existentes a la época ascendía a poco más de 100 mil estudiantes. El fenómeno del crecimiento en la matrícula universitaria y del acceso real de los grupos menos privilegiados a la educación superior universitaria se produce con la aparición de las universidades privadas no tradicionales a inicios de los años ochenta y su notable expansión a contar de los noventa. El cuadro siguiente da cuenta de este fenómeno ampliamente conocido:

Tabla n°01
Evolución de la matrícula universitaria entre 1983 y 2016
desagregada entre universidades del CRUCH
y universidades privadas no tradicionales

TIPO DE INSTITUCIÓN	1983	1990	2000	2010	2016
U. Consejo de Rectores	105.341	108.272	201.262	281.790	312.855
U. Privada	2.708	19.509	101.386	303.483	342.883
Matrícula Total	108.049	127.781	302.648	585.273	655.738

Fuente: Compendio Histórico de Educación Superior. Base Matrícula Educación Superior pre grado.

<http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

Nota: La matrícula del CRUCH incluye matrícula en carreras técnicas universitarias.

III.1. Complejidad y calidad en el accionar

La definición de calidad y complejidad en el accionar de una institución de educación superior universitaria requiere conceptuali-

zaciones de base, que sustenten las comparaciones preliminares. A su vez, dichas comparaciones deben ser posteriormente ponderadas por factores cualitativos y por enfoques de política económica a nivel nacional.

III.1.1. En cuanto al tema de la complejidad

Aunque muchas veces la complejidad se asocia de forma errónea y directa con la calidad en la formación de pregrado, es una dimensión específica del quehacer universitario sobre la que existen dos elementos centrales y universalmente aceptados como indicadores para su análisis: las publicaciones científicas de primer nivel y el número de programas y alumnos matriculados en programas de doctorado (doctorandos). Desde luego, ambos indicadores por sí solos dan cuenta de la presencia de académicos en posesión del máximo grado académico y de productividad/calidad/reconocimiento en su accionar.

Si observamos la cantidad total de publicaciones científicas de máximo nivel con afiliación Chile indexadas en la Web of Science (WOS) por universidad en el último año y las ordenamos de forma descendente, se aprecia, en el caso del CRUCH, que las siete primeras posiciones las ocupan universidades que forman parte de las ocho fundadoras del sistema de educación superior universitario en Chile. Recién en el octavo lugar aparece la primera universidad creada sobre la base de las sedes de las universidades fundadoras (derivadas). Es importante destacar que las tres primeras posiciones las ocupan las universidades de mayor antigüedad en el sistema, dos de ellas con más de cien años y una a punto de celebrar su centenario.

La tabla siguiente presenta las publicaciones WOS de las siete universidades del CRUCH con mayor producción científica de primer nivel y el porcentaje de frecuencia acumulado respecto al total de publicaciones de este tipo para este subconjunto.

Tabla n° 02
Publicaciones científicas con afiliación Chile indexadas
en la Web of Science (WOS) para universidades del CRUCH
con mayor participación

UNIVERSIDADES	NÚMERO PUBLICACIONES WOS AÑO 2016	FRECUENCIA ACUMULADA
Universidad de Chile	2.257	23,2%
Pont. Univ. Católica de Chile	1.984	43,6%
Univ. de Concepción	977	53,6%
Univ. Austral de Chile	503	58,8%
Univ. de Santiago de Chile	491	63,9%
Pont. Univ. Católica de Valparaíso	447	68,4%
Univ. Técnica Federico Santa María	446	73,0%

*Fuente: consultada Web of Science (ex ISI), <http://webofsciences.com>
 Informe Publicado junio 2017.*

Se puede apreciar que las tres instituciones centenarias registran el 53,6% del total de publicaciones científicas indexadas en la Web of Science (WOS) para el último año y que siete de las ocho universidades originarias del sistema dan cuenta del 73% de esta actividad.

Manteniendo el criterio del número de publicaciones y rescatando, en el caso del CRUCH las universidades derivadas –dieciséis en total– se requiere adicionar siete de estas universidades para completar el 90% del total de publicaciones indexadas WOS materializadas por las universidades de este Consejo en el año 2016. Cabe destacar que el número total de publicaciones científicas con afiliación Chile indexadas en la Web of Science (WOS) en el año 2016 para el conjunto de universidades derivadas asciende a 2.348.

Tabla n° 03
Publicaciones científicas con afiliación Chile indexadas
en la Web of Science (WOS) de siete universidades
derivadas de mayor producción

CRUCH	NÚMERO PUBLICACIONES WOS AÑO 2016
U. de La Frontera	408
U. de Valparaíso	357
U. de Talca	284
U. de Tarapacá	179
U. de Antofagasta	174
U. del Bío-Bío	169
U. de Magallanes	114
TOTAL	1.685

*Fuente: consultada Web of Science (ex ISI),
<http://informacioncientifica.cl/> Publicado junio 2017.*

Siguiendo con el criterio de ordenarlas respecto al número de publicaciones se presentan a continuación (tabla N° 04) las primeras siete universidades privadas no tradicionales (UPNT) con mayor número de publicaciones indexadas WOS materializadas en el año 2016. Cabe destacar que el número total de publicaciones científicas con afiliación Chile indexadas en la Web of Science (WOS) en el año 2016 para el conjunto de universidades privadas no tradicionales asciende a 2.185.

Tabla n° 04
Publicaciones científicas con afiliación Chile indexadas
en la Web of Science (WOS) de las siete universidades privadas
no tradicionales de mayor producción

UPNT	NÚMERO PUBLICACIONES WOS AÑO 2016
U. Andrés Bello	474
U. Autónoma de Chile	313
U. Diego Portales	297
U. del Desarrollo	201
U. Adolfo Ibáñez	180
U. de los Andes	173
U. San Sebastián	152
TOTAL	1.790

*Fuente: consultada Web of Science (ex ISI),
<http://informacioncientifica.cl/> Publicado junio 2017.*

Se puede apreciar que no existe diferencia significativa en este tipo de publicaciones entre las siete universidades estatales derivadas presentadas y las siete privadas no tradicionales. Es más, la universidad que ocupa el primer lugar de las UPNT desplaza en producción científica a dos de las fundadoras del sistema.

De igual forma, si centramos la atención en la matrícula de los programas de doctorados, se aprecia una situación equivalente a la presentada en el caso de las publicaciones.

**Tabla n° 05. Universidades del CRUCH
con mayor matrícula en programas de doctorado**

UNIVERSIDADES CRUCH	NÚMERO DE DOCTORANDOS 2016	FRECUENCIA ACUMULADA
UNIVERSIDAD DE CHILE	1.394	28,2%
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE	1.193	52,4%
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN	587	64,3%
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO	343	71,3%
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE	343	78,2%
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	181	81,9%
UNIVERSIDAD TÉCNICA FEDERICO SANTA MARÍA	163	85,2%

Fuente: MiFuturo.cl, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, Base de Datos de Matrícula Histórica 2007-2016.

Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>

Como se aprecia, las mismas siete universidades fundadoras dan cuenta de más del 85% de los matriculados en programas de doctorado a nivel país. La situación es similar al observar las tres instituciones centenarias que acumulan el 64% de la matrícula total al interior de las universidades del CRUCH.

Con el ánimo de hacer comparable la lógica y la presentación a la utilizada en el caso de las publicaciones WOS, a continuación se muestran las siguientes siete universidades derivadas en orden decreciente respecto del número de estudiantes en programas de doctorado. Con posterioridad se presentan las universidades privadas no tradicionales con igual criterio de organización.

Tabla n° 06
Universidades derivadas con mayor matrícula
en programas de doctorado

CRUCH	TOTAL DE DOCTORANDOS 2016
UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA	148
UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO	143
UNIVERSIDAD DE TALCA	127
UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO	58
UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA	56
UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	34
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS	29
TOTAL	595

Fuente: MiFuturo.cl, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, Base de Datos de Matrícula Histórica 2007-2016.

Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>

Tabla n° 07
Universidades privadas no tradicionales
con mayor matrícula en programas de doctorado

UPNT	TOTAL DE DOCTORANDOS 2016
UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO	234
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	86
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ	73
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	53
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	46
UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	22
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA	19
TOTAL	539

Fuente: MiFuturo.cl, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, Base de Datos de Matrícula Histórica 2007-2016.

Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>

Los resultados obtenidos muestran claramente que la complejidad se correlaciona con la antigüedad institucional. Las universidades derivadas, con fechas de creación muy cercanas a las universidades privadas no tradicionales, evidencian en los dos factores analizados rendimientos similares. Por otra parte, a nivel del CRUCH, las tres instituciones centenarias acumulan por sobre el 50% de esta actividad académica considerada de primer nivel. Es más, las dos universidades con más de cien años desde su fundación (Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile) prácticamente duplican en número de publicaciones y doctorandos a la institución que se encuentra aún por cumplir un siglo (Universidad de Concepción).

Respecto a este tema, se debe destacar el notable esfuerzo realizado en los últimos veinte años por las universidades chilenas con el ánimo de incrementar su participación en publicaciones WOS. Su desarrollo se origina asociado a la tradición que brinda mayor “madurez académica” y mayor acceso a recursos financieros, principalmente estatales. Cabe destacar que en el año 2000 las publicaciones conjuntas de la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y de Concepción (1.250) son equivalentes a las publicaciones 2016 de las universidades Andrés Bello, Diego Portales, Del Desarrollo y de Los Andes (1.145). (Web of Science (ex ISI), <http://informacioncientifica.cl/> Publicado junio 2017).

De acuerdo a estos resultados, es evidente que la realidad nacional no difiere de lo que se observa en el mundo desarrollado respecto de la estructura del sistema de educación superior. Por tanto, siguiendo el patrón de comportamiento internacional, en nuestro caso no deberían ser menos de dos ni más de seis las universidades que pudiéramos calificar como de investigación², conforme a su complejidad.

2 Se aprecia que más allá de cualquier clasificación artificial para generar políticas públicas, nuestra realidad tiene características que son propias de los sistemas de educación superior más consolidados a nivel mundial. Ver en: e.g.: <http://carnegeclassifications.iu.edu/>.

En cuanto al tema de la calidad en la formación de pregrado.

El capítulo 3 del libro *Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias* (Lavados y Berríos, 2016) nos entrega un minucioso desarrollo respecto a este tema. En él se presentan en extenso seis probados indicadores de la calidad en la formación de pregrado.

Dos Indicadores de calidad asociados a la consistencia global del proceso formativo:

- Los años de acreditación obtenidos por una carrera.
- Los años de acreditación institucional.

En gran medida, los años de acreditación obtenidos por una carrera nos entregan una clara visión de la calidad, al expresar la consistencia con que se lleva adelante el proceso formativo. Por supuesto, dicha visión se complementa estrechamente con el entorno institucional en que la carrera desarrolla su actividad, por lo que éste último se trata también de un factor que ineludiblemente debe ser considerado.

Dos Indicadores de calidad en la ejecución del proceso formativo:

- La tasa de titulación.
- La tasa de retención.

Su incorporación como datos relevantes de la calidad en el proceso formativo de pregrado aporta evidencia respecto del currículo diseñado. Esto, desde la perspectiva de un plan de estudio que debe ser consistente con el perfil de ingreso del estudiante que se acoge en las aulas universitarias.

Dos Indicadores de pertinencia a la realidad nacional del proceso formativo ejecutado.

- La empleabilidad.
- Nivel de renta.

Se observa en ellos, que no todas las universidades integrantes del sistema son “universidades de investigación”, clasificación comúnmente utilizada a nivel internacional. En cualquier sistema desarrollado, éstas representan un porcentaje muy menor del total de instituciones, habitualmente por debajo del diez por ciento. Ver: Brunner, Elacqua, Tillet, Bonnefoy, González, Pacheco & Salazar, 2005.

Ambos indicadores proveen una necesaria evaluación externa y objetiva, que refleja tanto la calidad en la formación, como la demanda de la sociedad en cuanto al tipo de profesional que se está forjando; es decir, la pertinencia del proceso educativo para la realidad nacional.

Estos seis indicadores –años de acreditación de la carrera, años de acreditación institucional, tasa de retención, tasa de titulación, empleabilidad del titulado y nivel de renta– al ser ponderados adecuadamente y con la debida contextualización, son propuestos por los autores como la expresión significativa de la calidad en el quehacer formador a nivel de pregrado.

En las diversas valoraciones de esta propuesta, seguramente habrá quienes notarán la falta de alguno de los elementos que se acostumbra incluir en los rankings que, se supone, reflejan la calidad de las instituciones de educación superior en Chile^{3,4}. Pero, en el actual contexto, se trata de variables que no inciden de manera determinante en la calidad del pregrado; y su consideración otorga, una vez más, ventajas al selecto grupo de instituciones que educan a la élite de este país, lo que no está acorde con un sistema de educación superior que cada vez ofrece más espacios de desarrollo para aquellos que históricamente no han tenido acceso al sistema.

3 Erróneamente se ha creído que, para asegurar la calidad de la educación ofrecida por un docente, éste debe poseer el mayor grado académico y dedicar largas horas a la investigación y publicación de artículos que reflejen el resultado de su labor investigativa; sin embargo, abundante literatura internacional da cuenta que la relación entre investigación/publicación y calidad en la formación de pregrado es más bien débil. La búsqueda específica en este campo debería potenciarse en el marco de una transferencia efectiva del posible conocimiento generado en el proceso de enseñanza-aprendizaje. No obstante ello, para procesos de calidad en formación, la prioridad en la asignación del tiempo la deberían tener las actividades de formación y de evaluación del progreso educativo de los estudiantes que requieren de especial dedicación.

4 Hee-Je Beck & Do Han Kim. *Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Environments*. Research in Higher Education. Mayo 2015.

El mismo libro, *Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias*, entrega una comparación de diversos indicadores asociados al desarrollo, consistencia, calidad y pertinencia en la formación de pregrado para agrupaciones “tradicionales” de universidades, con cuatro años o más de acreditación y para un conjunto de universidades fundadoras del sistema.

Sobre la base de esa información se presenta la siguiente tabla:

Tabla n° 08
Indicadores comparados para tres grupos de universidades

INDICADORES	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
PROMEDIO DE AÑOS ACREDITACIÓN DE LAS CARRERAS	4,7	4,8	5,7
PORCENTAJE DE CARRERAS ACREDITADAS	44%	40%	57%
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN CARRERAS ACREDITADAS	58%	58%	64%
PROMEDIO AÑOS DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL	4,5	4,6	6,3
TASA DE DESERCIÓN PRIMER AÑO	20%	18%	18%
PROMEDIO DE DURACIÓN REAL EN EGRESAR (SEMESTRES)	13	13,6	14
PROMEDIO EMPLEABILIDAD AL PRIMER AÑO	81	86	84%
PORCENTAJE DE CARRERAS CON TITULADOS AL CUARTO AÑO CON RENTA SUPERIOR A 1 MILLÓN DE PESOS	49%	45%	58%
ESTUDIANTES POR PROFESOR JCE	20	21,1	15,5
PSU PONDERADA	568	579	642

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en el Libro de Lavados Berríos Capítulo 3.

Como se observa en la tabla N° 08, no se perciben diferencias significativas entre las universidades privadas no tradicionales acredita-

das pertenecientes al GRUPO 1 y las entidades del Consejo de Rectores integrantes del GRUPO 2. Sí se aprecian diferencias significativas en varios indicadores entre estos dos sub conjuntos con respecto a las universidades que integran el GRUPO 3.

Una especial mención requiere el hecho de que, a contar del próximo período de admisión, el conjunto de universidades privadas no tradicionales consideradas en la muestra (con excepción de la Universidad de Viña del Mar) pasará a formar parte del sistema de selección integrado que maneja el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE). Por tanto los antecedentes académicos de sus postulantes y matriculados pasarán a ser de conocimiento general, lo que permitirá despejar dudas respecto a dichos datos de los postulantes y seleccionados en las diferentes instituciones. Respecto a la diferencia en puntaje promedio PSU, cabe señalar: considerando que la PSU es lo que técnicamente se denomina una prueba referida a la norma, se destaca que la distancia de once puntos en el puntaje promedio estándar observado entre los grupos 1 y 2 corresponde a tres preguntas correctas de diferencia sobre un total de 80 preguntas en cada una de las pruebas. La diferencia señalada corresponde tanto para la PSU de Matemática, como para la de Lenguaje y Comunicación.

GRUPO 1:	GRUPO 2:	GRUPO 3:
UAI; Universidad Adolfo Ibáñez.	UCSC; Universidad Católica de la Santísima Concepción.	PUC; Pontificia Universidad Católica de Chile.
UAH; Universidad Alberto Hurtado.	UCT; Universidad Católica de Temuco.	UCHILE; Universidad de Chile.
UNAB; Universidad Nacional Andrés Bello.	UCM; Universidad Católica del Maule.	UDEC; Universidad de Concepción.
UA; Universidad Autónoma de Chile.	UCN; Universidad Católica del Norte.	USACH; Universidad de Santiago de Chile.
UCSH; Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.	UANTOF; Universidad de Antofagasta.	PUCV; Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
UANDES; Universidad de los Andes.	UATA; Universidad de Atacama.	UACH; Universidad Austral de Chile.
UVM; Universidad de Viña del Mar.	UFRO; Universidad de la Frontera.	
UDD; Universidad del Desarrollo.	ULS; Universidad de la Serena.	
UDP; Universidad Diego Portales.	UMAG; Universidad de Magallanes.	
UFINIS; Universidad Finis Terrae.	UPLA; Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación.	
UMAYOR; Universidad Mayor.	UTALCA; Universidad de Talca.	
USS; Universidad San Sebastián.	UTA; Universidad de Tarapacá.	
	UV; Universidad de Valparaíso.	
	UBB; Universidad del Bío Bío.	
	UMCE; Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.	
	UTFSM; Universidad Técnica Federico Santa María.	

IV. RESPECTO AL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA

Como hemos mencionado con anterioridad, Chile posee un sistema de educación superior universitario heterogéneo, que alberga múltiples proyectos educativos. La definición original de universidad como la tria-

da docencia –investigación– extensión se evidencia en variadas formas de expresión, profundización y amplificación del significado producto del acople a una sociedad que evoluciona de manera constante.

Independiente del rol y énfasis asignados a las diferentes actividades de cada universidad en particular, existe un ingreso total asociado que les permite financiar los costos de la labor que realiza.

En la práctica resulta difícil separar de manera certera tanto los costos como los ingresos de cada una de las actividades propias del quehacer universitario, porque para su desarrollo se retroalimentan y se potencian en un funcionamiento articulado.

Dada esta dificultad, y a objeto de representar en un estándar común el sistema universitario chileno respecto a los recursos con los que cuentan las instituciones universitarias, en este acápite se detalla los elementos que dan cuenta de la comparación entre los ingresos de las instituciones para financiar su actividad.

Las tres fuentes de ingresos son:

- Ingresos por cobro del arancel efectivo publicado por la institución para los alumnos que ingresan en el proceso de admisión regular.

El arancel efectivo corresponde al promedio de los diferentes aranceles publicados por la institución ponderados por el número de estudiantes matriculados en la modalidad presencial, plan de estudios regular. Ambos datos obtenidos para el año 2016.

Fuente: “Información Financiera en Educación Superior”. Mi Futuro.cl. <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

- Ingresos provenientes del Estado, incluye: Aporte fiscal directo, Fondo de Fortalecimiento y Fondo basal por desempeño, CONICYT, AFI y otros aportes. Esta última categoría considera de manera específica, según corresponda para cada universidad, los fondos entregados por concepto de: Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), Convenio Universidad de Chile, Fondo de Apoyo la Innovación en Educación Superior (INES), Aplicación Ley 20.374 (Retiro), Convenios con los Ministerios

de Interior (financiamiento ONEMI) y de Vivienda y Urbanismo (convenio MINVU), Desarrollo de las Humanidades, Ciencias Sociales y Artes (DHCSA), Educación Superior Regional (ESR), Gobierno Regional (GORE) y Plan de Emergencia de Infraestructura y Equipamiento de Instituciones (PEIE).
Fuente: “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior”, 2015 y “Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior”, 2015, Contraloría General de la República.

- Ingresos propios, incluye: Ingresos de cursos y programas de extensión, Prestaciones de servicios, Donaciones y otros ingresos. Este último ítem considera los ingresos presentados en la fuente como: otros ingresos e ingresos no operacionales.
Fuente: “Información Financiera en Educación Superior”. Mi Futuro.cl. <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

Con el objeto de estandarizar acorde al tamaño de la matrícula se estimó necesario generar una base homogénea para trasladar todos los ingresos provenientes del estado y los ingresos propios a una unidad común que está presente en todas las instituciones, y que permite compararlas entre sí. Para efectos de esta determinación utilizamos la modalidad más clásica que incluye los siguientes elementos: alumnos a nivel de pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular, matriculados en carreras profesionales y técnicas impartidas por las universidades. Debido al aumento de las matrículas en carreras técnicas de algunas universidades del CRUCH durante los últimos años, se ha decidido incorporar este factor en el análisis.

Por último, los datos utilizados corresponden a los antecedentes oficiales más recientes considerando la fecha de la presente publicación. Los datos financieros corresponden al año 2015 y los de arancel y matrícula son antecedentes del año 2016.

A continuación, se presentan dos tablas que muestran el arancel efectivo publicado por institución y la matrícula a nivel de pre grado para un conjunto representativo de universidades, conforme a los antecedentes entregados previamente.

Tabla n° 09

Representa el arancel efectivo y la matrícula a nivel de pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular, matriculados en carreras profesionales y técnicas por universidades del CRUCH

INSTITUCIÓN	ARANCEL EFECTIVO PESOS AÑO 2016	TOTAL MATRICULADOS NÚMERO DE ESTUDIANTES
PUC	\$ 4.635.489	26.979
UCHILE	\$ 3.963.125	30.480
UDEC	\$ 2.977.561	24.637
UFRO	\$ 2.796.845	9.539
UCN	\$ 3.206.357	10.407
UANTOF	\$ 3.104.331	6.571
UTALCA	\$ 3.112.330	9.596
PUCV	\$ 3.235.441	13.873
UACH	\$ 3.104.959	13.699
UTFSM	\$ 3.166.065	17.998
UTA	\$ 2.866.219	8.419
USACH	\$ 3.280.991	21.233
UMAG	\$ 2.650.546	4.355
UCM	\$ 2.774.496	6.982
UV	\$ 2.873.461	14.914
UMCE	\$ 2.245.203	4.554
ULS	\$ 2.525.937	7.084
UBB	\$ 2.410.120	11.889
UPLA	\$ 2.173.319	7.634
UTEM	\$ 2.734.618	8.342
UCT	\$ 2.662.956	9.180
ULAGOS	\$ 1.848.603	9.055
UATA	\$ 2.245.279	6.359
UCSC	\$ 2.264.434	13.341
UNAP	\$ 1.750.267	12.935

Fuente: MiFuturo.cl, BecasyCreditos.cl, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile.
Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>;
<http://portal.becasycreditos.cl/>

Tabla n° 10

Representa el arancel efectivo y la matrícula a nivel de pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular, matriculados en carreras profesionales y técnicas para un conjunto de universidades privadas no tradicionales acreditadas

INSTITUCIÓN	ARANCEL EFECTIVO PESOS AÑO 2016	TOTAL MATRICULADOS NÚMERO DE ESTUDIANTES
UANDES	\$ 4.908.092	7.475
UAI	\$ 4.646.905	8.769
UDD	\$ 4.849.745	13.849
UDP	\$ 4.183.958	14.822
UFINIS	\$ 4.317.378	6.839
USS	\$ 4.099.689	27.063
UNAB	\$ 4.191.277	43.342
UMAYOR	\$ 3.946.398	18.143
UAH	\$ 3.335.596	6.352
UVM	\$ 3.381.841	8.957
UPACIF	\$ 3.478.967	3.817
UST	\$ 3.307.805	29.160
UCSH	\$ 2.670.391	5.817
UA	\$ 2.978.274	21.903
UCENTRAL	\$ 2.845.515	11.355
UBO	\$ 2.845.489	5.358
UNACH	\$ 2.352.001	1.851
UAHC	\$ 2.247.398	3.541

Fuente: MiFuturo.cl, BecasyCreditos.cl, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile. Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>; <http://portal.becasycreditos.cl/>

Las dos tablas que se presentan a continuación muestran el ingreso per cápita total con el cual las diferentes instituciones financian las actividades académicas que llevan adelante conforme a su proyecto educativo. Se incluye el arancel efectivo publicado para la admisión 2016, los ingresos per cápita provenientes del estado (corresponden a la suma total del aporte fiscal directo, fondo de fortalecimiento y fondo basal por desempeño, CONICYT, AFI y otros aportes divididos por el número de estudiantes matriculados a nivel de pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular, matriculados en carreras profesionales y técnicas impartidas por institución) y los ingresos propios per cápita (corresponden a los ingresos de cursos y programas de extensión, prestaciones de servicios, donaciones y otros ingresos divididos por el número de estudiantes matriculados a nivel de pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular, matriculados en carreras profesionales y técnicas impartidas por institución).

Tabla n° 11
Representa el arancel efectivo, ingresos provenientes del estado per cápita, ingresos propios per cápita y el ingreso per cápita total, determinado como la suma de las tres componentes anteriores, para universidades del CRUCH

INSTITUCIÓN	ARANCEL EFECTIVO PESOS AÑO 2016	INGRESOS PROVENIENTES DEL ESTADO PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESOS PROPIOS PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESO PER CÁPITA TOTAL PESOS
PUC	\$ 4.635.489	\$ 1.885.297	\$ 9.425.866	\$ 15.946.652
UTFSM	\$ 3.166.065	\$ 1.300.361	\$ 1.146.104	\$ 5.612.530
UCN	\$ 3.206.357	\$ 1.536.354	\$ 1.472.243	\$ 6.214.953
PUCV	\$ 3.235.441	\$ 1.339.753	\$ 1.038.285	\$ 5.613.479
UCT	\$ 2.662.956	\$ 504.216	\$ 299.160	\$ 3.466.332
UACH	\$ 3.104.959	\$ 1.310.177	\$ 703.970	\$ 5.119.107
UDEC	\$ 2.977.561	\$ 1.379.773	\$ 4.571.798	\$ 8.929.132
UCSC	\$ 2.264.434	\$ 316.478	\$ 237.764	\$ 2.818.676
UCM	\$ 2.774.496	\$ 730.880	\$ 309.444	\$ 3.814.821
UCHILE	\$ 3.963.125	\$ 2.813.820	\$ 7.361.116	\$ 14.138.061
UFRO	\$ 2.796.845	\$ 1.403.634	\$ 2.720.344	\$ 6.920.823
UBB	\$ 2.410.120	\$ 718.875	\$ 478.238	\$ 3.607.234
UTA	\$ 2.866.219	\$ 1.464.944	\$ 366.147	\$ 4.697.310
UV	\$ 2.873.461	\$ 622.547	\$ 308.660	\$ 3.804.668
UMAG	\$ 2.650.546	\$ 1.151.792	\$ 310.774	\$ 4.113.111
UPLA	\$ 2.173.319	\$ 539.447	\$ 601.156	\$ 3.313.922
UNAP	\$ 1.750.267	\$ 350.914	\$ 359.760	\$ 2.460.941
UANTOF	\$ 3.104.331	\$ 1.238.208	\$ 1.834.370	\$ 6.176.908
UMCE	\$ 2.245.203	\$ 1.210.783	\$ 111.061	\$ 3.567.047
USACH	\$ 3.280.991	\$ 977.197	\$ 141.969	\$ 4.400.157
UTEM	\$ 2.734.618	\$ 539.898	\$ 261.449	\$ 3.535.965
ULS	\$ 2.525.937	\$ 844.737	\$ 388.693	\$ 3.759.368
UTALCA	\$ 3.112.330	\$ 2.009.092	\$ 1.333.465	\$ 6.454.887
UATA	\$ 2.245.279	\$ 634.586	\$ 239.098	\$ 3.118.963
ULAGOS	\$ 1.848.603	\$ 658.038	\$ 674.334	\$ 3.180.974

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada en Fuente: Mi Futuro.cl, Ministerio de Educación y “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior”, 2015 y “Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior”, 2015, Contraloría General de la República. Incluye todos los ingresos asociados a la institución (Rut).

Tabla n° 12
Representa el arancel efectivo, ingresos provenientes del estado per cápita, ingresos propios per cápita y el ingreso per cápita total, determinado como la suma de las tres componentes anteriores, para universidades privadas no tradicionales con cuatro o más años de acreditación

INSTITUCIÓN	ARANCEL EFECTIVO PESOS AÑO 2016	INGRESOS PROVENIENTES DEL ESTADO PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESOS PROPIOS PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESOS PER CÁPITA TOTALES PESOS
UAI	\$ 4.646.905	\$ 268.098	\$ 1.833.201	\$ 6.748.205
UINACAP	\$ 1.661.408	\$ 6.285	\$ 3.317.785	\$ 4.985.478
UDP	\$ 4.183.958	\$ 116.098	\$ 282.302	\$ 4.582.358
UVM	\$ 3.381.841	\$ 55.860	\$ 256.724	\$ 3.694.424
UMAYOR	\$ 3.946.398	\$ 44.234	\$ 362.187	\$ 4.352.819
UNAB	\$ 4.191.277	\$ 43.418	\$ 102.502	\$ 4.337.197
UST	\$ 3.307.805	\$ 47.852	\$ 179.124	\$ 3.534.781
USS	\$ 4.099.689	\$ 28.143	\$ 135.909	\$ 4.263.741
UCSH	\$ 2.670.391	\$ 134.444	\$ 434.447	\$ 3.239.282
UA	\$ 2.978.274	\$ 31.581	\$ 163.839	\$ 3.173.693
UAH	\$ 3.335.596	\$ 155.061	\$ 684.233	\$ 4.174.890
UCENTRAL	\$ 2.845.515	\$ 41.976	\$ 186.945	\$ 3.074.436
UFINIS	\$ 4.317.378	\$ 24.318	\$ 214.615	\$ 4.556.311
UANDES	\$ 4.908.092	\$ 226.211	\$ 2.218.733	\$ 7.353.037
UBO	\$ 2.845.489	\$ 6.022	\$ 70.314	\$ 2.921.826
UPACIF	\$ 3.478.967	\$ 75.709	\$ 134.632	\$ 3.689.309
UAHC	\$ 2.247.398	\$ 73.959	\$ 75.785	\$ 2.397.143
UNACH	\$ 2.352.001	\$ 1.007	\$ 540.662	\$ 2.893.670
UDD	\$ 4.849.745	\$ 110.894	\$ 434.347	\$ 5.394.987

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada en Fuente: Mi Futuro.cl, Ministerio de Educación y “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior”, 2015 y “Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior”, 2015, Contraloría General de la República.

Con el objetivo de sintetizar la diversidad respecto a los montos y a las fuentes de financiamiento con las que cuentan las universidades integrantes del sistema de educación superior universitario chileno, se presentan a continuación dos tablas. En la primera de ellas, se muestran las 10 universidades con mayor ingreso per cápita para financiar su actividad; en la segunda, se encuentran las 10 instituciones con menor ingreso total per cápita.

Tabla n° 13
Representa las diez universidades con mayor ingreso per cápita total de la sub muestra presentada en este acápite

INSTITUCIÓN	ARANCEL EFECTIVO PESOS AÑO 2016	INGRESOS PROVENIENTES DEL ESTADO PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESOS PROPIOS PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESOS PER CÁPITA TOTALES PESOS
PUC	\$ 4.635.489	\$ 1.885.297	\$ 9.425.866	\$ 15.946.652
UCHILE	\$ 3.963.125	\$ 2.813.820	\$ 7.361.116	\$ 14.138.061
UDEC	\$ 2.977.561	\$ 1.379.773	\$ 4.571.798	\$ 8.929.132
UANDES	\$ 4.908.092	\$ 226.211	\$ 2.218.733	\$ 7.353.037
UFRO	\$ 2.796.845	\$ 1.403.634	\$ 2.720.344	\$ 6.920.823
UAI	\$ 4.646.905	\$ 268.098	\$ 1.833.201	\$ 6.748.205
UTALCA	\$ 3.112.330	\$ 2.009.092	\$ 1.333.465	\$ 6.454.887
UCN	\$ 3.206.357	\$ 1.536.354	\$ 1.472.243	\$ 6.214.953
UANTOF	\$ 3.104.331	\$ 1.238.208	\$ 1.834.370	\$ 6.176.908
PUCV	\$ 3.235.441	\$ 1.339.753	\$ 1.038.285	\$ 5.613.479

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada en las tablas anteriores.

Tabla n° 14
Representa las diez universidades con menor ingreso per cápita total de la sub muestra presentada en este acápite

INSTITUCIÓN	ARANCEL EFECTIVO PESOS AÑO 2016	INGRESOS PROVENIENTES DEL ESTADO PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESOS PROPIOS PER CÁPITA. PESOS AÑO 2015	INGRESOS PER CÁPITA TOTALES PESOS
UCSH	\$ 2.670.391	\$ 134.444	\$ 434.447	\$ 3.239.282
ULAGOS	\$ 1.848.603	\$ 658.038	\$ 674.334	\$ 3.180.974
UA	\$ 2.978.274	\$ 31.581	\$ 163.839	\$ 3.173.693
UATA	\$ 2.245.279	\$ 634.586	\$ 239.098	\$ 3.118.963
UCENTRAL	\$ 2.845.515	\$ 41.976	\$ 186.945	\$ 3.074.436
UBO	\$ 2.845.489	\$ 6.022	\$ 70.314	\$ 2.921.826
UNACH	\$ 2.352.001	\$ 1.007	\$ 540.662	\$ 2.893.670
UCSC	\$ 2.264.434	\$ 316.478	\$ 237.764	\$ 2.818.676
UNAP	\$ 1.750.267	\$ 350.914	\$ 359.760	\$ 2.460.941
UAHC	\$ 2.247.398	\$ 73.959	\$ 75.785	\$ 2.397.143

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada en las tablas anteriores.

De acuerdo a los antecedentes entregados solo resta subrayar la heterogeneidad en los montos y en las fuentes con que se financia la actividad universitaria en nuestro país. Desde luego, se aprecia una alta correlación entre monto de recursos disponibles y prestigio asociado a la institución. Este último factor, considerando los resultados presentados, puede evaluarse como muy relevante al momento de captar ingresos propios.

Cabe destacar que las dos universidades de mayor antigüedad en el sistema de educación superior universitario trabajan con un ingreso propio per cápita en una razón de dos a uno con respecto a la tercera institución en antigüedad, dato estrechamente vinculado con el número de publicaciones WOS y el número de estudiantes matriculados en programas de doctorados en esas instituciones.

V. CONCLUSIONES

Los antecedentes aportados en este capítulo evidencian que la clasificación más amplia de “universidades del CRUCH” y “universidades privadas”, parece no reflejar adecuadamente la diversidad del sistema de educación superior universitario actual. Es más, por la variedad de proyectos, grados de desarrollo, diferencias y orientaciones, ni siquiera resulta fácil hablar de las universidades estatales en su conjunto. En otro plano, el debate sobre las universidades y su “función pública”, “bienes públicos” o “misión pública”, no es fecundo, porque no identifica categorías excluyentes entre instituciones, ni permite identificar políticas públicas más o menos efectivas para alcanzar los objetivos deseados.

Desde esta perspectiva parece razonable que para efectos de diseño de la política pública, se determine un nuevo ordenamiento, en que se reconozca más allá de clasificaciones artificiales, la realidad de la educación superior universitaria chilena.

Así, debería diferenciarse un grupo pequeño de universidades denominadas de investigación, que deben recibir un trato preferente en el diseño de políticas acorde a su naturaleza. Las universidades que integrarían esta categoría debieran ser materia de discusión amplia, considerando como marco de referencia el enfoque estratégico del país en esta área.

Considerando que no existen diferencias significativas entre el resto de las instituciones, no consideradas en la categoría anterior, pertenecientes a las agrupaciones estudiadas, la otra categoría propuesta consistiría en universidades acreditadas invitadas a cumplir una función pública. Este conjunto se regiría conforme a una definición común de los patrones exigibles para cumplir dicha función y un nivel de compromisos acordados con el Estado, lo cual les permitiría obtener, aparte de becas y crédito en condiciones preferentes para sus estudiantes, un aporte fiscal directo para investigación de relevancia regional y/o nacional y para vinculación con el medio.

En otro espacio se deben reconocer universidades privadas acreditadas sin aporte fiscal directo, las que podrán participar de fondos

concurables en las áreas en que se encuentren certificadas, y dado su nivel de calidad en la formación de pregrado, deberían contar con apoyo de becas y créditos para los estudiantes que ameriten su obtención.

Finalmente, el apoyo especial del Gobierno a las universidades estatales no selectivas con compromiso regional, se realizaría a través de la entrega de aportes según el cumplimiento de metas de desempeño asociadas a los objetivos del Estado para las diferentes regiones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CASEN. (17 de 01 de 2017). Observatorio Social-Ministerio de Desarrollo Social-Gobierno de Chile. Recuperado el 06 de 07 de 2017, de CASEN 2015: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_trabajo.pdf
- Jiménez, H. (s.f de marzo de 2015). Caracterización de la educación técnica de nivel superior en Chile. Obtenido de Universidad de Chile-Facultad de Economía y Negocios: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129849/Caracterizaci%C3%B3n%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20t%C3%A9cnica%20de%20nivel%20superior%20en%20Chile.pdf?sequence=1>
- Lavados, H., & Berríos, R. (2016). La calidad del proceso formativo a nivel de pregrado: comparación de indicadores para la educación superior universitaria . En H. Lavados, & B. Ramón, Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias (págs. 97-125). Santiago: Universidad San Sebastian .
- Memoriachilena. (s.f de s.f de s.f). Primeras Universidades en Chile (1622-1843). Obtenido de Biblioteca Nacional: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-716.html>
- SIES. (s.f de s.f de 2007-2015). mifuturo. Recuperado el 01 de 07 de 2017, de Ministerio de Educacion-Gobierno de Chile: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/titulados>
- SIES. (s.f de s.f de 2007-2016). mifuturo. Recuperado el 10 de 07 de 2017, de Ministerio de Educacion-Gobierno de Chile: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>
- UC. (s.f de s.f de s.f). Historia. Recuperado el 06 de 07 de 2017, de Pontificia Universidad Católica de Chile : <http://www.uc.cl/la-universidad/historia>
- UTFSM. (s.f de s.f de s.f). Universidad-Testamento de Don Federico Santa María. Recuperado el 06 de 07 de 2017, de Universidad Técnica Federico Santa

- María: <http://www.usm.cl/universidad/federico-santa-maria-carrera/testamento/>
- Comisión Nacional de Acreditación, CNA. Búsqueda avanzada de acreditación institucional. Santiago de Chile.en: <https://www.cnachile.cl/Paginas/busca-dor-avanzado.aspx>
- Contraloría General de la República. 2015. Financiamiento Fiscal a la Educación Superior. CGR, División de Análisis Contable. Santiago, Chile. En: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Portal/Bases/Contabilidad/Universidades_del_Estado/Estudios/2015/FFES.pdf
- Contraloría General de la República. 2015. Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior. CGR, División de Análisis Contable. Santiago, Chile. En: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&
- Mifuturo.cl. Bases de datos. Chile: Ministerio de Educación, en: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-datos/matriculados>; <http://portal.becasycréditos.cl/>
- Berríos, R., Duarte, J., Córdova, E. 2013. Retención y deserción en la Educación Superior Retención. ¿Por qué estudiarlas? Revista Iberoamericana de Educación. OEL.
En:file:///E:/Documents%20and%20Settings/Sebastian%20Valenzuela/My%20Documents/Downloads/5516Cordova.pdf
- Engle, J. 2016. Answering the Call: Institutions and States Lead the Way Toward Better Measures of Postsecondary Performance. Bill & Melinda Gates Foundation.
- Hee-Je Beck & Do Han Kim. 2015. Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Enviroments. Research in Higher Education.
- Kantrowitz, M. 2016. In Darwinian World of Performance-Based Funding, the Neediest Students Are the Losers. The Chronicle of Higher Education. En: <http://chronicle.com/article/In-Darwinian-World-of/236010>

1.2. Políticas públicas educativas: limitada integración y asimetría de los resultados

Ana Luz Durán-Báez¹

Doctora en Derecho y Ciencia Política

Fabián Riquelme²

Ingeniero en Administración

RESUMEN: *Durante los últimos 25 años se han diseñado e implementado un conjunto de políticas que han tendido a mejorar la cobertura y la calidad de la formación en los distintos niveles educativos que comprenden a la educación parvularia, escolar y superior.*

Los esfuerzos del país a partir de la década de 1990 tuvieron un fuerte énfasis en el sistema escolar que ha significado el aumento progresivo de la cobertura y que ha tenido su correlato en el aumento de estudiantes a nivel terciario. Sin embargo, las distintas iniciativas y políticas no han tenido efectos significativos en los indicadores de calidad del sistema. Si bien, los resultados de las mediciones de la calidad no empeoran tampoco aumentan en consistencia con la cantidad de programas implementados y de recursos destinados.

Este artículo plantea que las políticas que se implementaron a nivel escolar en términos del aumento de cobertura permitieron el ingreso de nuevos contingentes de estudiantes al sistema terciario, pero los gobiernos no diseñaron políticas específicas para la educación superior, sino que replicaron las mismas lógicas del sistema escolar dado por el

1 Doctora en Derecho y Ciencia Política. Académica asociada al Centro de Investigación en Educación Superior de la USS. ana.duran@uss.cl / analuzduranbaez@gmail.com

2 Ingeniero en Administración. Director Nacional de Estudios de la USS. fabian.riquelme@uss.cl

aumento de cobertura y la entrega de subsidios a través de becas. Posteriormente se aplicó un sistema de financiamiento con aval estatal y más tarde gratuidad, sin proveer un modelo de educación que respondiera y diera sustento al desarrollo nacional. Los deficientes resultados en el sistema escolar obligan a las universidades e instituciones de educación a conjugar la labor de formación con la de nivelación de brechas.

I. PRESENTACIÓN

I.1. Marco de referencia

Superar la desigualdad y la exclusión han sido los elementos orientadores de las políticas de educación superior en América Latina y El Caribe como estrategia para el desarrollo. (Aponte-Hernández, 2008). La continuidad de la pobreza, las bajas tasas de participación laboral y el aumento de la brecha entre ricos y pobres asociados a los bajos índices de distribución del ingreso ha sido un aspecto de preocupación de los Estados y de los organismos internacionales (BID, BM, CEPAL, UNESCO y OECD) en un contexto de fortalecer la justicia social.

El crecimiento económico no necesariamente ha logrado avanzar en mayores niveles de equidad e igualdad. El impacto de las políticas indica que la desigualdad se mantiene en la región. De acuerdo a los datos de Cepal (2006) el 40% más rico de la población recibía casi la mitad de los ingresos de la región de ALyC, mientras el 20% más pobre recibía entre un 2% y 4%.

La Unesco en 1996 patrocinó el Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI que evidencia la extensión masiva de los distintos niveles de enseñanza, la democracia y la igualdad como elementos centrales en la planificación de los sistemas educativos, la calidad de la formación como un objetivo permanente y la educación a lo largo de la vida. También reconoce que ha habido un conjunto de limitaciones que no han permitido a los países avanzar y que dicen relación con tres aspectos fundamentales: una definición poco clara de los objetivos, carecer de una visión amplia de la perspectiva de desarrollo y un planteamiento poco realista de las estrategias y tácticas de ejecución de los planes propuestos.

Los gobiernos plantean la disminución de la desigualdad en tanto los miembros de la sociedad logran acceder a oportunidades en igualdad de condiciones. En educación esto implicaría que se extiende el acceso a través de los mecanismos existentes a un mayor

número de personas sin cambiar las condiciones de acceso, es decir, que las personas puedan con sus propias capacidades superar las limitaciones. La alternativa es ofrecer oportunidades desiguales para personas con necesidades diferentes, esto es propio de las políticas inclusivas que condicionan la experiencia educativa y las necesarias transformaciones en las instituciones con el objetivo de responder adecuadamente a las diferencias entre los estudiantes que acceden a la educación en sus distintas dimensiones.

Existe consenso en que el acceso a la educación superior genera mejores ingresos, lo que es especialmente sensible en países desarrollados donde los ingresos de los egresados de instituciones universitarias triplican los de aquellos que no acceden a ese nivel formativo, tanto profesionales como técnicos. (Paulsen, 2000; CEPAL, 2007).

Las diferencias en los niveles de desigualdad entre los ricos y pobres es uno de los elementos distintivos de los países de la región. En el cuadro se observan las diferencias entre los países, en el caso de Chile a pesar de encontrarse entre uno de los países más desiguales de la región (coeficiente de Gini) es uno de los que muestra los mejores indicadores en términos de la disminución de la pobreza.

Tabla n° 1
Tendencias de desigualdad económica en países de AL y C.
Indicadores de situación económica en algunos países de la región

País	Ingreso						
	PIB	Per Cápita	Coef. GINI	Q1 / Q5	10% más ricos	Pobreza %	Desempleo Urbano %
Argentina	8.132	8.060	0,53	16	35	26	11,6
Barbados	6.951	19.700	-	-	-	-	9,1
Bolivia	1.033	1.082	0,59	44	41	64	6,2
Brasil	3.574	3.468	0,58	29	45	36	9,8
Chile	5.729	5.891	0,57	18	40	19	9,2
Colombia	2.153	2.189	0,58	28	40	47	14
Costa Rica	4.505	4.234	0,5	15	41	21	6,9
Cuba	2.798	2.818	-	-	-	20	1,9
Ecuador	1.535	1.580	0,44	17	34	21	10,7
El Salvador	2.129	1.626	0,52	16	29	21	7,3
Guatemala	1.720	1.908	0,55	19	36	27	4,4
Haití	390	480	0,59	-	-	75	-
Honduras	977	1.140	0,54	28	39	75	6,5
Jamaica	2.989	2.689	0,38	-	-	-	11,3
México	5.992	6.120	0,5	17	35	36	4,7
Nicaragua	835	877	0,43	27	41	69	7
Panamá	4.413	4.028	0,56	22	33	33	12,1
Paraguay	1.296	1.322	0,58	18	35	61	7,6
Perú	2.340	2.328	0,55	16	33	51	9,6
Puerto Rico	11.692	11.709	0,57	17	57	44	12,2
Trinidad y Tobago	9.450	9.074	0,4	-	-	-	8
Uruguay	6.084	5.970	0,45	10	28	19	12,2
Venezuela	4.939	5.524	0,49	18	31	37	12,4
América Latina y el Caribe	4.055	4.063	-	-	-	-	9,1

Fuentes : CEPAL: Anuario Estadístico de AL y C (2006). Santiago de Chile: 2006 CEPAL: Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile. 2007.

CEPAL (2005) Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI. Años 1999-2000. ELA, Junta de Planificación de Puerto Rico.

Estadísticas Económicas y Sociales 2003

La información corresponde a años disponibles:

- Producto Interno Bruto per cápita, en dólares americanos de 2000

- Coeficiente GINI para distribución del ingreso, Human Development Report 2006, UNESCO

- Cuántas veces es la renta del quintil más rico y mayor que la del quintil más pobre de la población

- Porcentaje de renta nacional que tiene el 10% más rico de la población

- Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de la pobreza, definida como aquella cuya renta es inferior al costo de una dieta básica de alimentos

- Media para la región, calculada ponderadamente, incluyendo países del Caribe

De esta forma, todos los análisis (Unesco, BID, Banco Mundial, OECD) apuntan a que los países de América Latina han tenido resultados disímiles de la implementación de sus políticas educativas, se cuestiona la relación entre la equidad marcada por el aumento de la cobertura en los distintos niveles y los resultados en términos de la calidad de la formación que se entrega. Se ha llegado a plantear que para enfocar la calidad como un resultado de la política educativa

se requiere considerar los factores asociados como es la equidad en sus dimensiones socioeconómicas, de oportunidades de enseñanza y aprendizaje, en los procesos de selección escolar y en la asignación y distribución de los recursos educativos. (Andere, 2007).

Esta situación que es coincidente para los países de la región tiene ciertas particularidades en cada uno de ellos. En el caso chileno desde el retorno a la democracia las políticas de equidad fueron centrales en las políticas diseñadas para todos los niveles formativos a partir de 1990. La nueva institucionalidad pública propuesta ha derivado en una diversidad de instituciones de educación superior de distinta calidad que hoy se enfrentan al desafío de formar nuevos contingentes de estudiantes que, producto de las políticas de equidad en el sistema escolar acceden a la educación terciaria y las demandas del Estado por cumplir un rol social en el desarrollo nacional y responder a los desafíos de la política y las propias metas que las instituciones de educación superior se establecen en un contexto de creciente competitividad mundial.

II. EL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN ESCOLAR QUE IMPACTAN EN LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

A inicios de los años 90 con el retorno a la democracia el gobierno opta por mantener el sistema educativo sin modificaciones a nivel de educación escolar y superior, pero mejorándolo en tres aspectos. En primer lugar, el incremento del presupuesto que rompe la tendencia a su reducción que se había mantenido desde 1982. Los recursos asignados en 1990 representaban el 72% del monto total actualizado del presupuesto del año 1982 (González, 2003).

El segundo aspecto corresponde al cambio en régimen de financiamiento de la educación pública en todos los niveles. En el nivel escolar se traspasa la gestión de los establecimientos a los municipios y por lo tanto se transforma el régimen de contrato y dependencia de

los profesores poniendo límites a la estabilidad y carrera funcionaria (Núñez 2003).

Finalmente, el tercer aspecto es que la reforma de 1981 generó un caos ‘invisible en el corto plazo’ en la gestión financiera (Jofré 1988) y en la pedagógica. El sistema asumió un modelo matricial, pero sin puntos de intersección, es decir, el Ministerio es responsable de asuntos para los cuales no dispone del instrumental legal plenamente requerido para gestionar su responsabilidad a nivel de los establecimientos educacionales y estos últimos pueden operar con criterios diferentes a las orientaciones pedagógicas ministeriales salvo en algunas materias básicas. Se define un Estado subsidiario y promotor de la educación en términos de la equidad en el acceso y la calidad de la formación.

Aunque igualmente el diagnóstico fue de contar con un sistema con amplias desigualdades que se profundizaron por deficiencias en los procesos de aprendizaje escolar, altas tasas de deserción en la educación media e inexistencia de políticas focalizadas hacia los grupos más vulnerables, la evidencia reflejaba graduales impactos positivos.

Tabla n° 2: Tasas de Aprobación, repitencia y Abandono escolar

	ENSEÑANZA BÁSICA		ENSEÑANZA MEDIA	
	1990	1995	1990	1995
Aprobación	89,9	92,3	80,3	81,5
Repitencia	7,8	6	12,4	12,4
Abandono	2,3	1,7	7,4	6,2

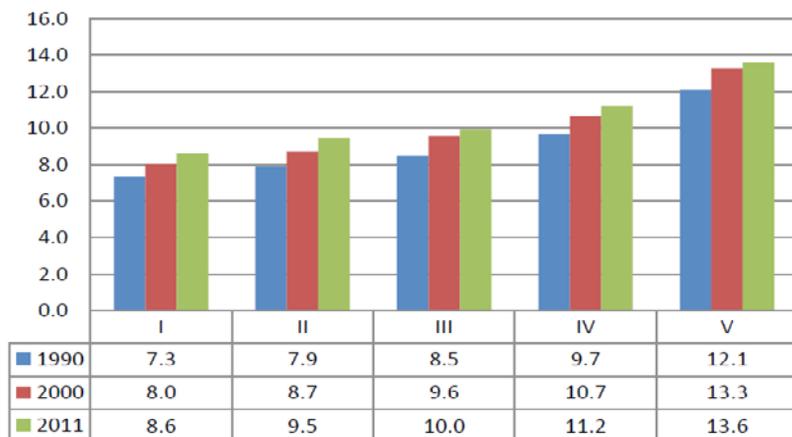
Total país: Enseñanza Básica y Media. Años 1990 y 1995.

Fuente: Mineduc 2002: 77-78.

La primera década de este siglo tuvo una clara orientación a las políticas que permitían cumplir el desafío de los 12 años de escolaridad para toda la población. De esta forma la permanencia en el sistema escolar fue uno de los ejes centrales de las políticas y medidas implementadas.

El seguimiento de este indicador tuvo la siguiente evolución:

Gráfico n°1
Escolaridad promedio de la población por quintil de ingreso,
1990, 2000 y 2011 (años de estudio)



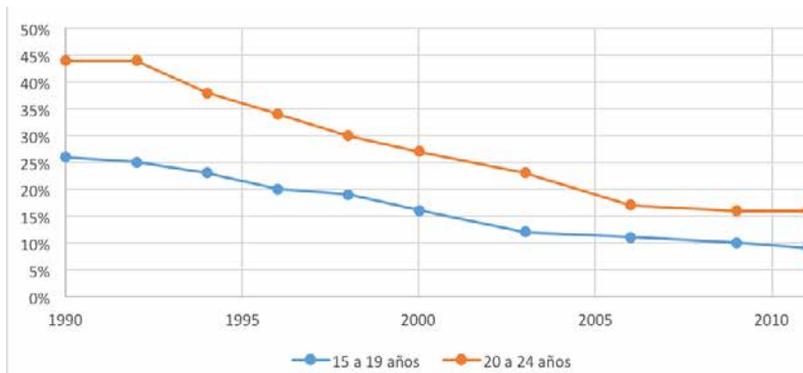
Fuente: Encuesta Casen años respectivos, Ministerio de Desarrollo Social.

A comienzos de este siglo solo el quintil V lograba un promedio mayor a los 12 años de escolaridad y a comienzo de la década siguiente el IV quintil se encontraba muy cerca de alcanzar esa meta. Quedaba el desafío de mejorar los niveles de retención y egreso en los primeros tres quintiles. Lograr mejorar este indicador implicaba abordar varios aspectos en su conjunto: un primer análisis sobre las causas del abandono y la deserción escolar, la calidad de la oferta de formación y los posibles impactos en la educación superior por los mayores niveles de escolaridad.

Si revisamos los datos de deserción, de acuerdo a la encuesta Casen (1998) más de 92 mil niños de 5 años de edad no asistió a la educación preescolar, 22 mil de entre 7 y 13 años estaba fuera de la educación básica y 140 mil jóvenes de 15 a 17 años no asistió a la enseñanza media. En total, la inasistencia alcanzaba el 8% del total de escolares de 1998, que totalizaban 3.247.000 estudiantes.

Gráfico n° 2

Evolución de la tasa de prevalencia de la deserción. 1990-2011



Fuente: Casen para cada año.

La deserción escolar está asociada a inicios de 2000 principalmente a razones socioeconómicas en más del 60% de los casos (U. de Chile, 1998) entre los jóvenes de 15 a 24 años y en 22% por razones de conducta, rendimiento y actitud.

Sobre esta realidad la política educativa a partir de 1990 se sustenta en una lógica de programas de mejoramiento en los distintos niveles y se aborda el tema docente a través del Estatuto docente. Se tiende a mirar el sistema en sus distintas dimensiones: el proceso de enseñanza y aprendizaje, los contenidos, los sistemas de gestión, la infraestructura escolar y las herramientas de apoyo a la formación.

Podríamos definir cuatro períodos en el desarrollo de la educación chilena:

– Entre 1990 a 2006 con un Estado promotor con énfasis en la equidad.

El primer período está orientado por políticas de cambio incremental que promueven la equidad en el acceso y en la provisión con discriminación positiva a los sectores más vulnerables. Se incorpora la preocupación por la calidad de los aprendizajes y se establecen

nuevas regulaciones al sistema que superan las lógicas burocráticas a incentivos, información y evaluación.

En la Presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994) se instala el Programa de las 900 escuelas P-900 con un presupuesto de U\$907 millones que fue acompañado por el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la educación Básica (MECE-Básica) con un presupuesto de U\$1.176 millones para el período 1992 a 1997.

Los resultados de calidad evidencian un escaso aporte en el aprendizaje de los estudiantes de estos colegios (P900), salvo contadas excepciones, medido por la prueba SIMCE en 4 períodos comprendidos entre los años 1993 y 2003. Una de las conclusiones más relevantes del estudio apunta a los efectos positivos y valoración por parte de las comunidades de los efectos del Programa P900 a nivel de sus participantes, ejecutantes, o supervisores, aspecto que contrasta con los resultados escolares medidos a través de los resultados en la prueba SIMCE. (Ugarte, 2011)

En el Gobierno del Presidente Frei (1994-2000) se adopta una de las políticas que ha tenido mayor impacto en el sistema escolar que es la implementación de la Jornada Escolar Completa que da inicio a la reforma curricular que involucra además aspectos relativos al ejercicio de la profesión docente. Los cambios generados a partir de 1996 implican una modificación sustantiva de todos los aspectos relativos al funcionamiento del sistema.

A partir de este momento se concibe la educación superior como una prioridad para mejorar la base científica y tecnológica del país promoviendo la generación de conocimiento y haciendo efectiva la formación de capital humano avanzado.

Se concibe la equidad en el acceso, permanencia y egreso de la educación superior especialmente para los jóvenes con talento que no cuentan con los recursos económicos para acceder a este nivel formativo. Para ello se genera un sistema de financiamiento que responde a esta premisa.

Durante la administración del Presidente Lagos se aprueba la Ley de Aseguramiento de la Calidad para la educación superior que

contempla la creación de un servicio de información de indicadores educativos, se crea el Crédito con Aval del Estado que vino a proveer una alternativa de financiamiento a quienes no tenían acceso a fondos públicos y mejoraba las condiciones del Crédito Corfo que era la única alternativa existente.

El aseguramiento de la calidad se plantea como un elemento fundamental del nuevo modelo educativo, donde convergen el Estado y las instituciones de manera conjunta. Los objetivos son claros: disminuir las tasas de deserción, contar con equivalencia en los títulos y grados, mejorar la relación educación y empresa, y avanzar en postgrado y desarrollo científico.

– Entre 2006 a 2010 con un Estado garante con énfasis en el sistema de protección social.

Se inicia el primer Gobierno de la presidenta Bachelet con un énfasis en la educación de la primera infancia que tuvo su correlato en el aumento de cobertura en la educación parvularia.

Se instala la idea de fortalecer la educación pública y la calidad, para ello se conforma un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. La calidad se concibe estrechamente ligada a los procesos y resultados de aprendizaje conducidos por los docentes y evidenciados por los estudiantes. (Alarcón, 2014)

Este es uno de los períodos más álgidos en el sistema educativo, las manifestaciones estudiantiles de 2006 ponen en evidencia los problemas de calidad del sistema. Se plantean reformas estructurales para todo el sistema, finalmente se deroga la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza) y es reemplazada por la Ley General de Educación que mantiene inalterados los aspectos que regulan la educación superior.

– Entre 2010 a 2014 con un Estado que genera un Chile de oportunidades.

El gobierno del Presidente Piñera mantiene la propuesta de entregar financiamiento para la educación superior para todos los estudiantes con mérito académico. Se casi triplican las becas de ayudas

estudiantiles ampliando la cobertura del 40% al 60% más vulnerable, se pasa de 118 mil becas en 2009 a 400 mil en 2014 (Mineduc, 2015). Se prioriza un sistema en que el alumno elige en qué institución estudiar con el beneficio estatal.

Una de las medidas relevantes de la administración fue la disminución de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado de un 6% a un 2% y que se incorporara un tope máximo de pago del 10% y en caso de cesantía no se paga el crédito durante ese período. Se duplican los fondos destinados a la investigación y desarrollo, los que aumentan de \$61.299 millones en 2009 a 120.633 millones en 2014.

Otra de las principales modificaciones fue la incorporación de un indicador de pertinencia ocupacional en el cálculo del arancel de referencia que considera los resultados de las instituciones en las dimensiones de empleabilidad y remuneraciones de sus egresados. En términos globales aumenta los fondos destinados a las universidades de \$26.394 millones en 2009 a \$62.537 millones en 2014 (Mineduc: 2015).

Se precisaron ciertas condiciones de funcionamiento para el caso de las carreras de pedagogía, se estableció como obligatoria la acreditación, debiendo cerrar aquellos programas que no cumplan con este requisito de calidad. Se proveen becas para alumnos de alto puntaje PSU (en principio, sobre 650) que quieran ser docentes y se instala un examen voluntario de habilitación. Quienes lo aprueben y hayan tenido una PSU destacada, entrarán a la carrera docente con los mayores sueldos. El resto de los que aprueben accederá con sueldos intermedios. Quienes lo reprueben o no lo rindan, ingresarán con sueldos más bajos y serán evaluados un año después.

En educación superior, se presentaron tres proyectos relevantes que fueron discutidos en el Parlamento. Estos proyectos contemplan la creación de una superintendencia de educación superior, un sistema de financiamiento de la educación superior y una agencia nacional de acreditación.

– Entre 2014 hasta el presente con un Estado interventor con énfasis en la provisión Estatal.

El segundo gobierno de la Presidenta Bachelet comienza con el retiro de los proyectos de educación superior presentados en el anterior gobierno. La revitalización de la educación pública es uno de los principales ejes del gobierno. Esto implica a nivel del sistema escolar proponer un proceso de desmunicipalización de los establecimientos educacionales para ser administrados por organismos intermedios de carácter estatal. A nivel del sistema de educación superior se envió al Congreso una propuesta y sus posteriores indicaciones que regulan la institucionalidad, la gobernanza, el aseguramiento de la calidad y el fortalecimiento de las entidades estatales como la creación de una Superintendencia y una Subsecretaría de Educación Superior.

La medida más emblemática desde el punto de vista de la política pública es la gratuidad de la educación universitaria para los estudiantes de los primeros 5 deciles a partir del proceso de admisión 2016. Los estudiantes tienen la posibilidad de acceder a universidades adscritas a la gratuidad que cumplan con los siguientes requisitos: universidades sin fines de lucro, que integren el sistema de admisión del CRUCH y que cuenten con 4 años de acreditación, exceptuando a las universidades estatales que pueden tener 3 años de acreditación. En 2017 se extiende la medida a los institutos profesionales y centros de formación técnica, lo que implicó recursos cercanos a los \$754.000 millones para ese año.

III. RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN EL SISTEMA ESCOLAR QUE IMPACTAN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema educativo en su conjunto se ha visto impactado por medidas adoptadas por los gobiernos en los distintos niveles. Si bien, las políticas implementadas a partir de 1990 han implicado un aumento de la cobertura escolar, mejorar las tasas de retención estudiantil, las remuneraciones docentes y un aumento al 7% del porcentaje del PIB destinado a educación se constata una relativa estabilidad de los indicadores asociados a la calidad.

Tabla n°3. Porcentaje Asistencia a algún establecimiento educacional por tramo de edad, zona rural y urbana

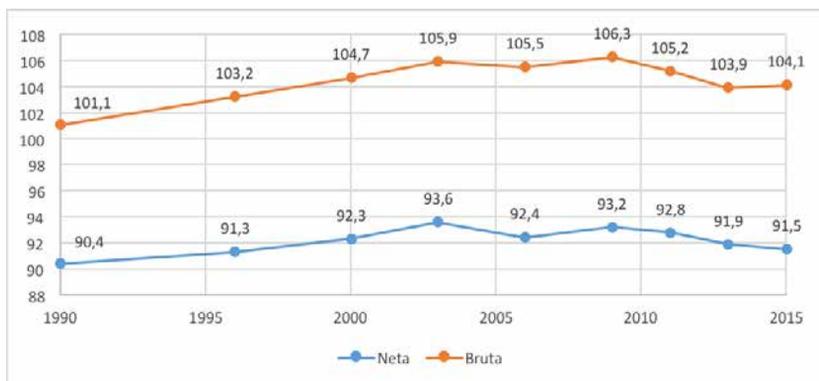
Total Nacional

Zona	Tramo de Edad	Asiste actualmente a algún establecimiento educacional				Total	
		Sí		No		Número	%
		Número	%	Número	%		
Urbano	0 a 5	1.456.311	93,2	105.596	6,8	1.561.907	100,0
	6 a 13	707.494	91,0	69.659	9,0	777.153	100,0
	14 a 17	561.361	38,4	902.238	61,7	1.463.599	100,0
	18 a 24	66.187	25,0	198.933	75,0	265.120	100,0
	Total	2.791.353	68,6	1.276.426	31,4	4.067.779	100,0
Rural	0 a 5	287.499	82,9	59.470	17,1	346.969	100,0
	6 a 13	111.954	68,0	52.594	32,0	164.548	100,0
	14 a 17	40.788	14,2	247.078	85,8	287.866	100,0
	18 a 24	2.240	5,1	41.713	94,9	43.953	100,0
	Total	442.481	52,5	400.855	47,5	843.336	100,0
Total	0 a 5	1.743.810	91,4	165.066	8,7	1.908.876	100,0
	6 a 13	819.448	87,0	122.253	13,0	941.701	100,0
	14 a 17	602.149	34,4	1.149.316	65,6	1.751.465	100,0
	18 a 24	68.427	22,1	240.646	77,9	309.073	100,0
	Total	3.233.834	65,9	1.677.281	34,2	4.911.115	100,0

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Encuesta CASEN 1990 con factores de expansión en base a CENSO 2002

Nota: Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

Gráfico n°3. Tasa de Asistencia bruta y neta de niños y niñas de 6 a 13 años (1990-2015)



Fuente: Casen para cada año.

Uno de los efectos más ilustrativos que se evidencian en la evaluación de una de las políticas más emblemáticas implementadas como es la Jornada Escolar Completa medida a cinco años desde su implementación. Por una parte, se encuentran los estudios realizados en 2001 por la Pontificia Universidad Católica de Chile que evidencian una muy buena recepción entre los distintos actores de los establecimientos sobre esta medida (Desuc, 2001). La que tuvo dos evaluaciones posteriores, una realizada por la misma Universidad Católica (Desuc, 2005) y otra organizada por el Ministerio de Educación mediante una jornada de evaluación en todos los establecimientos con JEC (CEO, 2006) en que reiteran una impresión general positiva de la medida. (García-Huidobro y Concha, 2009).

Por otra parte, recientes evaluaciones dan cuenta de otra realidad, según las investigaciones de la Universidad de Chile los efectos son reducidos en términos de los aprendizajes vinculados al puntaje SIMCE (Valenzuela, 2016). Al no aumentar las horas no lectivas de los docentes no fue posible que los docentes realizaran un trabajo distinto e innovador. Si bien aumentó el tiempo dentro de la jornada no existe un aprovechamiento con calidad de ese tiempo. (Serrano, 2016).

Una de las principales críticas apunta a que las pruebas SIMCE condicionaron el uso de esa extensión horaria justamente para su preparación dado que ha cobrado cada vez mayor relevancia por las consecuencias de obtener un buen resultado porque se asocia a un indicador de calidad de la formación. (Cornejo, 2006)

Estos cambios paulatinamente orientan la mirada a la evaluación de los aprendizajes cobrando relevancia los resultados de las pruebas estandarizadas tanto TIMSS³ como el SIMCE⁴ que evidencian que

3 Trends in International Mathematics and Science Study es una evaluación internacional de conocimientos de matemáticas y ciencias de los estudiantes de 4° y 8° básico.

4 Los sistemas nacionales de medición operan en nuestro país desde 1968 con el fin de evaluar distintas acciones e iniciativas que se implementan a nivel nacional. En

los cambios estructurales no han logrado impactar efectivamente en los indicadores de calidad de la enseñanza.

Es indispensable detenerse en la revisión de estas dos mediciones, que en general reflejaron los escasos niveles de aprendizaje de nuestros escolares en la década de los 90. Primeramente, la prueba TIMSS 2003 (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias) que evaluó en Chile a estudiantes que cursaban octavo básico en 2002 y que estuvieron en primero básico en 1995. Dentro de sus principales conclusiones destaca:

“...Muy pocos estudiantes chilenos de 8° básico demuestran haber alcanzado conocimientos y desarrollado habilidades que los califican como alumnos avanzados en ciencias, sin que haya estudiantes en esa posición en matemáticas. Por el contrario, son muchos los estudiantes que no consiguen rendir lo mínimo descrito por TIMSS, a quienes se califica como logro inferior. Más de la mitad de los estudiantes chilenos está en esa situación en matemáticas y poco más de un 40% en ciencias. En el promedio internacional estos porcentajes son de 26% en matemáticas y 23% en ciencias. Un 26% de los estudiantes chilenos se ubica en el nivel de logro bajo en matemáticas, es decir, maneja sólo algunos conocimientos matemáticos básicos, especialmente relacionados con la su área de números. Un 12%, que se ubica en el nivel intermedio, es capaz de aplicar conocimiento matemático en situaciones reales. En ciencias, un tercio de los estudiantes chilenos se ubica en el nivel bajo –lo que implica que estos estudiantes conocen alguna información o conocimientos básicos acerca de las ciencias biológicas y físicas– y casi un quinto alcanza el nivel intermedio, lo que significa que pueden reconocer y comunicar

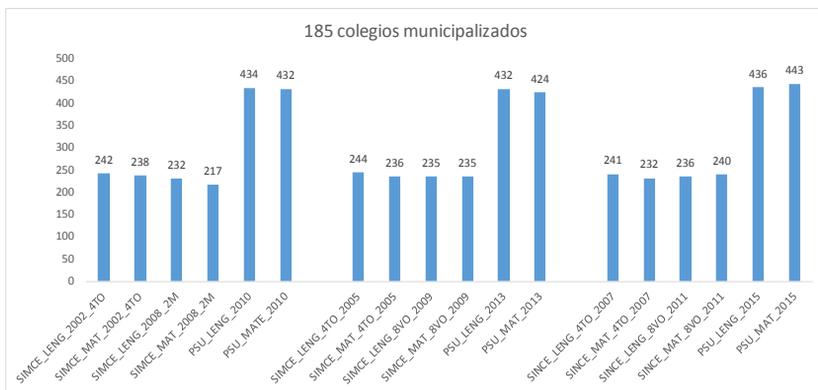
1982 se crea el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar que se transforma en 1985 en un Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación. Los análisis entregaban información sobre el desarrollo curricular de manera de explicitar los objetivos ministeriales y poder priorizar la asignación de recursos.

El actual sistema de medición SIMCE existe desde 1968 para proveer información sobre los logros de aprendizaje del currículum nacional con el fin de orientar las acciones y políticas para mejorar la calidad y equidad de la educación. Esta medición incorpora un indicador de contexto de ubicación del establecimiento y se han incorporado no solo el logro de contenido sino también de habilidades en base a estándares en diferentes áreas de aprendizaje.

conocimiento científico básico acerca de una serie de temas...” (Mineduc, 2003; p. 115)

Por otra parte, la medición de la prueba SIMCE considerando a aquellos colegios que a nivel nacional son susceptibles de realizar seguimientos de cohortes de alumnos y que alcanza la cantidad de 1.205 colegios a nivel nacional. El siguiente gráfico refleja que para las promociones de educación media estudiadas correspondientes a las generaciones 2010, 2013 y 2015, los rendimientos obtenidos en las respectivas y distintas pruebas SIMCE no variaron sustancialmente y los estudiantes oscilaron entre los 424 y 443 puntos en promedio de la PSU que no son suficientes para acceder la educación superior universitaria.

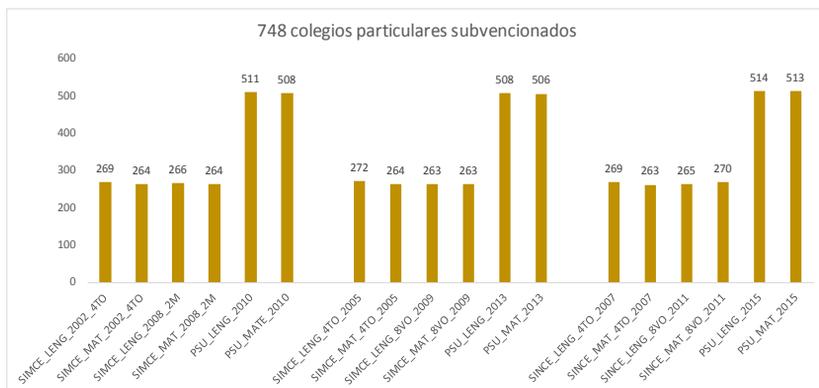
Gráfico n°4
Correlación entre los resultados obtenidos
por los alumnos de 185 colegios municipalizados
en el SIMCE y su rendimiento en sus respectivas PSU



Fuente: Mineduc-Simce, resultados para cada año.

Del mismo modo y siguiendo la misma metodología se estudia la correlación entre SIMCE y PSU para los grupos de 748 colegios particulares subvencionados para las mismas promociones que fueron observadas en el caso de los colegios municipalizados:

Gráfico n°5
Correlación entre los resultados obtenidos
por los alumnos de 185 colegios municipalizados en el SIMCE
y su rendimiento en sus respectivas PSU



Fuente: Mineduc-Simce, resultados para cada año

Del gráfico n°5 se puede inferir que a similitud de los colegios municipalizados los resultados en SIMCE no tienen mayor variación y sus alumnos logran para las tres promociones medidas puntajes PSU que oscilan entre los 506 y 514 puntos promedios entre las pruebas rendidas.

A partir de 2003 en que se establecen los doce años de escolaridad obligatoria se plantea el desafío de acortar las brechas de la desigualdad siendo la cohesión social el elemento orientador de la política sumado al fomento del capital humano avanzado que supone la globalización y la sociedad del conocimiento en pro del desarrollo económico. Se conciben la educación como el mecanismo que permite derrotar la pobreza y la desigualdad. La igualdad de oportunidades se concretiza cuando se alcanzan resultados similares en términos de la calidad de la formación partiendo de realidades diferentes.

A pesar del conjunto de acciones y medidas adoptadas por los distintos gobiernos se constata que han sido efectivas aquellas medi-

das que apuntan a mejorar los indicadores de cobertura, retención, aprobación. No ha habido medidas efectivas que por separado o en su conjunto demuestren que han mejorado la calidad de los aprendizajes y los resultados académicos. Por lo tanto, se encuentran en condiciones de ingresar a la educación superior sustantivamente más alumnos que hace una década con desempeños regulares y bajos en su gran mayoría.

IV. RESULTADO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El desafío más importante que enfrenta Chile radica en abordar la desigualdad en el acceso a estudios superiores de alta calidad unido a un sistema de financiamiento que limita las oportunidades de los sectores más vulnerables, en virtud de la financiación privada de las instituciones de educación superior en Chile. Asumiendo como uno de los desafíos clave “dar a las políticas un enfoque basado en la calidad y no en la cantidad, en los resultados del aprendizaje y no en el número de estudiantes.” (OCDE, 2013, p. 11) Esto es parte de un análisis más complejo que ha sido propuesto por la OCDE que ha planteado posibles escenarios para el desarrollo del sistema de educación superior para los países que la integran, los que contemplan las redes de trabajo abiertas, la orientación hacia las comunidades y la nueva responsabilidad pública. (OCDE, 2014)

En el siguiente cuadro se presenta una panorámica de la evolución del sistema de educación superior en Chile y cómo cada uno de los gobiernos ha propuesto políticas que abordan la educación superior. Desde los años 80 en que se instalan las bases del actual sistema, cuyo correlato institucional se plasmó en la Constitución de 1980 que consagra la libertad de enseñanza y pone fin al estado docente.

Gráfico n°6

Políticas públicas de educación superior propuestas o implementadas por cada gobierno asociada a la evolución de la matrícula



Fuente: elaboración USS, en base a SIES 2017.

El sistema⁵ estaba constituido por ocho universidades autónomas que cumplían funciones de docencia, investigación y extensión. En 1981 se permite la participación privada en la educación superior, a través de los DFL n° 5 y 6 que establece las normas de creación de los institutos profesionales y los centros de formación técnica y universidades privadas constituidas como corporaciones sin fines de lucro. Se introducen cambios en el modelo de financiamiento estatal a las universidades y se instala un modelo de tres tercios: constituidos por

5 A través del Decreto Ley n° 3.541 se establece que en el transcurso de un año el Presidente de la República cuenta con la facultad para establecer una nueva estructura y régimen jurídico y estatutario de las universidades existentes a la fecha. El mismo año de 1980, se fija por Decreto con Fuerza de Ley n° 1 se define las normas que regulan el funcionamiento de las universidades y a través del DFL n° 2 se establece un programa de reestructuración en un plazo de 90 días de las universidades y en el DFL n°3 se establece el régimen de remuneraciones.

el aporte fiscal directo, aporte fiscal indirecto y un sistema de crédito fiscal universitario.

De esta forma, se transita desde las ocho universidades existentes en 1980 a 302 instituciones de educación superior en 1990 que se dividen en: 161 centros de formación técnica, 81 institutos profesionales y 60 universidades, de las cuales 25 pertenecen al CRUCH y 35 son privadas no tradicionales (SIES: 2012). En marzo de 1990 se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que establece las directrices del sistema de educación superior y crea el Consejo Superior de Educación.

Este nuevo marco normativo, modifica sustantivamente la configuración de la institucionalidad pública y privada del sistema y sentó las bases para una creciente expansión en términos del aumento de la cobertura. En sólo una década de implementación de estos cambios se constata un aumento desde 249.482 estudiantes en 1990 a 1.127.200 en 2012⁶ que cursan estudios superiores. Así, como una progresiva disminución en la cantidad de entidades, especialmente en la formación técnica ofertada a través de institutos profesionales y centros de formación técnica⁷.

En el mismo período existe un mayor número de estudiantes que optan por la formación universitaria, pero en el año 2012 se produce un punto de inflexión, ingresando más alumnos a cursar carreras técnicas por sobre las universitarias. En 2012 un 47,5% del total de estudiantes ingresó a la universidad y un 52,5% optó por estudiar en un instituto profesional o centro de formación técnica⁸. (Ministerio de Educación de Chile, 2013).

6 Fuente: Ministerio de Educación, Sistema de Información para la Educación Superior SIES, 2012.

7 Fuente: Ministerio de Educación, Sistema de Información para la Educación Superior SIES, 2013. En el capítulo sobre la educación superior en cifras, se detalla cada uno de estos datos.

8 Fuente: Ministerio de Educación, Sistema de Información para la Educación Superior SIES, 2013.

En cuanto al acceso (cobertura por deciles de ingreso) ha aumentado considerablemente desde el año 1990. Para ese año la cobertura neta era de un 14,3% para todos los deciles de ingreso y en el año 2011 alcanzó a un 45,9% existiendo una brecha de 60 puntos entre el primer y el décimo decil de ingresos⁹. Uno de los efectos positivos ha sido el aumento del nivel de instrucción, de esta forma un 87% de las personas que tienen entre 25 y 24 años, han alcanzado al menos la educación secundaria superior por encima del promedio de la OCDE del 82% para este grupo de edad.

Sin embargo, se define como insuficiente la normativa que establece la acreditación institucional y de carreras como medio para garantizar la formación de calidad y asegurar la inserción laboral de los estudiantes planteándose reparos al modelo institucional. Aspectos que son centrales en las movilizaciones estudiantiles que comienzan en mayo de 2011 las que fueron lideradas por estudiantes universitarios agrupados en la CONFECH¹⁰ apoyados por organizaciones de la sociedad civil y las propias familias. Las demandas se focalizan en el fin al lucro, educación gratuita, democratización, solución al endeudamiento de los estudiantes, término del autofinanciamiento de las universidades y acceso equitativo a la educación superior.¹¹

Estas movilizaciones que se extendieron durante varios meses tuvieron como antecedente las movilizaciones estudiantiles de 2006, que fueron lideradas por estudiantes secundarios que planteaban un conjunto de demandas, orientadas a equiparar la brecha existente

9 Fuente: *Encuesta de Caracterización Socioeconómica, Casen para los años 2006, 2009 y 2011.*

10 *Confederación de Estudiantes de Chile, que agrupa a los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores (tradicionales), siendo la única organización estudiantil de carácter nacional.*

11 *Las demandas se orientaban al aumento del gasto público en educación superior, lo que se traduce en un incremento de los aportes basales de libre disposición, nuevo sistema de becas y ayudas estudiantiles, priorizar el financiamiento hacia las universidades estatales y tradicionales, fin al lucro, nuevo sistema de acreditación, democratización, garantizar el acceso con equidad, integración, calidad y heterogeneidad social en la matrícula.*

entre la calidad de la educación que se ofrecía en los establecimientos de dependencia municipal y las escuelas privadas. La adhesión superó el 90% de los estudiantes contando además con el apoyo de universitarios y de los institutos de formación técnica. Junto a la implementación de una serie de medidas de carácter inmediato, se comenzó a trabajar en la reforma a Ley orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) la que fue reemplazada por la Ley General de Educación (LGE). Sin embargo, este cuerpo normativo no contempló cambios al sistema de educación superior.

Los cuestionamientos a la equidad y calidad del sistema de educación superior chileno trajo como consecuencia la apertura de un debate respecto a la institucionalidad pública de la educación superior¹². Estas apuntan a las condiciones efectivas de equidad en el acceso basados en la propia segregación académica que afecta a los estudiantes del sistema escolar, que básicamente tiende a replicarse a nivel universitario y la equidad en el acceso que considera el alto financiamiento privado (familiar) que se debe destinar a la educación terciaria.

Como resultado de las movilizaciones de 2011, se plantea el desafío de dotar al sistema de educación superior de un nuevo marco institucional, lo que comprende: legislación, calidad, financiamiento y regulación.

12 *Si bien, la tendencia generalizada en América Latina ha sido la privatización de la educación terciaria, de los 24 millones de alumnos en la región un 50% estudia en un plantel privado y en el caso chileno esa proporción aumenta a un 80%. Se observa que la situación ha tendido hacia la gratuidad, en el caso de Argentina desde 1950 se ha establecido la gratuidad y equidad en el acceso, pero las cifras indican que sólo un 22% de quienes ingresan logran graduarse, con lo cual el foco se ha orientado a limitar la deserción. En el caso de México es el Estado el que financia directamente la educación superior, siendo gratuita. Uruguay cuenta con sólo una de sus seis universidades de carácter pública, se les solicita a los egresados realizar un aporte. En Brasil, sobre 60 universidades son federales, las que coexisten con instituciones privadas y estatales, se implementó la gratuidad para las primeras, con un sistema de cuotas.*

Las reformas establecidas a nivel del sistema escolar han implicado que el sistema de educación superior se prepare para recibir a nuevos contingentes de estudiantes que son la primera generación de su familia en acceder a la educación superior. Esto le plantea a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica un desafío en términos de mejorar sus estrategias de retención, los procesos formativos asociados al tipo de docente, las mallas curriculares y un sistema de ayudas estudiantiles y últimamente gratuidad que permitan contar con financiamiento.

V. LA REFORMA MÁS IMPORTANTE: LA NUEVA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO

El sistema de financiamiento está compuesto del Fondo Solidario de Crédito Universitario, el Crédito con Aval del Estado, becas y la gratuidad en el arancel.

Tabla n°4
Financiamiento a los estudiantes contemplado
en el presupuesto de la nación años 2016 y 2017

TIPO	MONTO 2016 (EN MILES)	MONTO 2017 (EN MILES)
Becas	257.618.768	221.390.968
Gratuidad Ues	536.620.149	518.994.279
Gratuidad Ip, CFT	—	228.907.846
Aplicación Art. 71 letra a) bis de la Ley 18.591. Fondo Solidario	3.648.202	7.515.296
Compra de títulos y valores Compra créditos y pago garantías	598.122.040	705.783.389
Aplicación Ley 20.634 subsidio tasa interés	11.965.366	20.643.228
DFL n°4 Artículo 3, AFI	12.748.049	—

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto de la nación 2016 y 2017.

El Fondo Solidario, que es un instrumento que tiene más de veinte años de operación, entrega créditos a estudiantes que ingresan a las universidades del CRUCH con tasas de interés anuales de un 2%. El 2002 se realizó una modificación a la Ley y se establecieron mejoras a este instrumento que es administrado por las propias universidades. Incluso se les facultó para renegociar las deudas de los titulados morosos.

Tabla n° 5
Cobertura y recursos asignados al Fondo Solidario 2015

FSCU 2015	ESTUDIANTES BENEFICIADOS	GASTO FISCAL (MILLONES)	BENEFICIO PROMEDIO (PESOS)
Estatales	41.030	\$32.978	\$803.753
Privadas CRUCH	33.570	\$38.147	\$1.136.342
Totales	74.600	\$71.125	\$953.418

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto de la nación 2015.

El segundo instrumento es el Crédito con Aval del Estado (CAE) que empezó a ser utilizado en la admisión 2016 como alternativa para los estudiantes de las universidades privadas que hasta ese momento no contaban con modalidades de financiamiento con excepción del crédito CORFO con tasas de interés de un 9% anual.

En un inicio las tasas de interés anual eran del 6% que para ese entonces fue evaluado como una mejora y el año 2012 se rebajó este interés a un 2% quedando en igualdad de condiciones que el Fondo Solidario. Este crédito, a diferencia del Fondo Solidario, es administrado por la banca que cobra una tasa mayor al 2% que es subvencionada por el Estado. Asimismo, las universidades actúan como aval de los estudiantes pagando por dicho crédito en la eventualidad que deserte por montos que van del 90% al 60% dependiendo del avance en la carrera.

Tabla n° 6
Distribución de créditos con aval del Estado
Año 2016 (en pesos)

TIPO DE	N° BENEFICIARIOS	ARANCEL SOLICITADO	CRÉDITO PROMEDIO
U. del Consejo de Rectores	40.685	76.873.077.755	1.889.470
U. Privadas	156.674	323.582.041.144	2.065.321
Total	197.359	400.455.118.899	2.029.069

Fuente: Comisión Ingresas, 2016.

Tabla n° 7
Créditos cursados por Quintiles
Año 2016 (en pesos)

CAE 2016	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	TOTAL
U. del Consejo de Rectores	2.708	3.913	5.258	14.018	14.788	40.685
	7%	10%	13%	34%	36%	100%
U. Privadas	34.549	39.453	30.467	31.409	20.796	156.674
	22%	25%	19%	20%	13%	100%
Total Universidades	37.257	43.366	35.725	45.427	35.584	197.360
	19%	22%	18%	23%	18%	100%

Fuente: Comisión Ingresas, 2016.

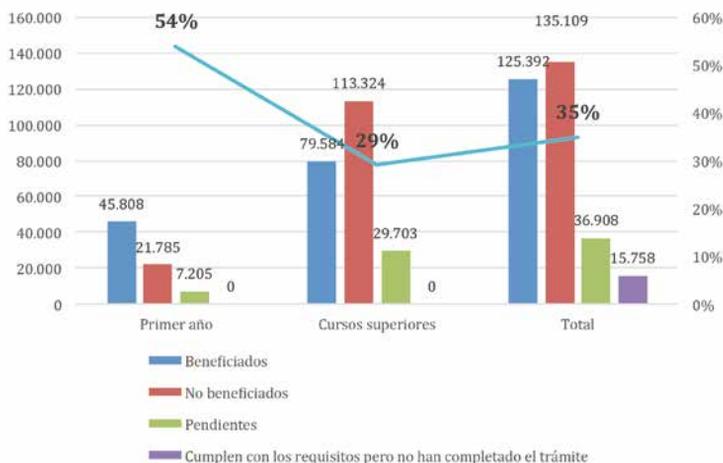
*Nota: *Quintil 3 equivale a deciles 5 y 6.*

***Quintil 4 y 5 equivalen a deciles 7 o más.*

VI. GRATUIDAD 2016

Esta medida fue implementada a partir de 2016 a través de la Ley de Presupuesto y estableció ciertos requisitos a las instituciones que quisieran voluntariamente adscribir a este proceso. La universidad a su vez percibirá un monto definido en un arancel regulado por alumno efectivamente matriculado y definido por el Ministerio de Educación. Por lo tanto, la diferencia entre el arancel regulado y el real debe ser asumido por la institución.

Gráfico n° 7
Número de beneficiarios de gratuidad
Año 2016



Fuente: Diario La Tercera en base a información Mineduc, 2016.

En el primer año de otorgamiento un 50,2% accedió a las universidades estatales, 35,1% está matriculado en una universidad privada del CRUCH y un 14,7% es alumno de alguna de las cinco universidades privadas que adscribieron. En relación a las regiones, un 70% estudia en regiones distintas a la Metropolitana, Biobío tiene un 17,6%,

Valparaíso un 13,7% y La Araucanía un 10,3%. La región Metropolitana, en tanto, concentra el 30% de los alumnos con gratuidad.

Asimismo, un 44,6% proviene de establecimientos educacionales particulares subvencionados, mientras que un 29,4% estudió en colegios municipales, y un 2% egresó de un establecimiento particular pagado. Del 24% restante no hay información.

De esta política (Gratuidad) y según los registros Mineduc hasta junio 2017 renovaron el beneficio otorgado en 2016, 113.393 estudiantes. Se agregaron a ellos, los beneficiados 2017 conformados por 91.601 estudiantes nuevos y 52.036 de cursos superiores que totalizan 143.637 estudiantes. Si se hablara del acumulado de esta política, supera los 257 mil estudiantes en dos años.

Esta medida ha venido a cambiar el sistema de financiamiento del sistema y la proyección del gobierno es ampliarla al 60% más vulnerable para el año 2018.

VII. LOS RESULTADOS EN TÉRMINOS DE EQUIDAD EN EL SISTEMA

Diversos estudios han demostrado que quiénes acceden a la educación superior tienen mayores ingresos que quiénes no alcanzan este nivel formativo (Casen; 2011-2015). Esa afirmación es distinta a aquella que sostiene que la rentabilidad privada podría ser baja. Sin embargo, alejándonos de los estudios que analizan solo la dimensión económica vemos que no es tan fácil evidenciar si los estudiantes de las nuevas generaciones, especialmente aquellos que son la primera generación de su familia en acceder a la educación superior, logran moverse de su nivel socioeconómico de origen. Recordemos a principios del siglo XXI el 70% de los nuevos alumnos era la primera generación de su familia en acceder a la educación superior.

La posibilidad que nuevos contingentes de estudiantes accedieran a este nivel formativo fue producto de las políticas públicas educativas que promovieron la provisión privada, becas asociadas al mérito y un sistema de créditos que fue perfeccionado para evitar los cobros

excesivos. Este conjunto de medidas permitió ampliar la cobertura más de cinco veces entre 1990 y 2016 pasando de 240 mil a un millón 250 mil estudiantes.

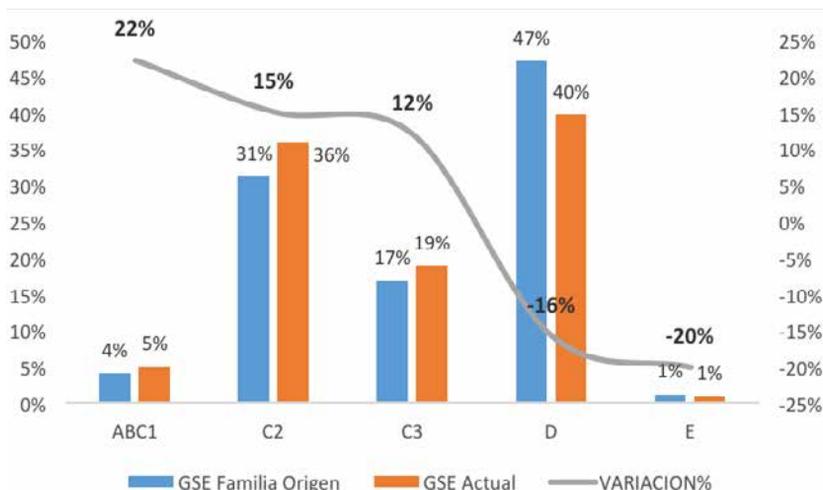
Se ha estudiado poco qué ha pasado con aquellas primeras generaciones que fueron parte del proceso de ampliación de cobertura de la educación superior y que accedieron a la educación privada.

Una mirada global indica que el aumento de cobertura responde a nuestro primer pilar que hace referencia a la equidad en el acceso, pero es importante ver cómo las universidades se han responsabilizado de mantener a los estudiantes en el sistema hasta titularse. El ingreso de nuevos estudiantes con brechas de aprendizaje obligó a diseñar nuevas políticas, con programas tales como el programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), complementado con la Beca de Nivelación Académica (BNA) que ha permitido el ingreso de alumnos vulnerables.

Frente a esa mayor inclusión –con acceso de estudiantes con capital cultural y conocimientos menores- se logra mantener el nivel de los egresados y la retención no empeora. Las cifras nos señalan que lo anterior se ha cumplido: los indicadores de retención de primer año pasaron de un 76,7% en 2009 a un 77,2% en 2015 (SIES). Lo mismo ha sucedido con el tiempo de titulación que en promedio es de 13,4 semestres para terminar una carrera universitaria, lo que significa que las carreras duran un 34% más de lo esperado con variaciones entre ellas.

Los estudiantes que ingresan al mercado laboral con una carrera universitaria tienen retornos económicos mayores al resto, pero lo relevante es poder determinar si efectivamente los titulados logran la esperada movilidad social y mejoran sus condiciones de vida respecto a su familia de origen. Un análisis preliminar con selección representativa de 447 titulados entre 2009 a 2016 de la Universidad San Sebastián, tipificado según grupo socio económico (GSE) definido como acostumbramos en Chile, muestra que los egresados se mueven a niveles socioeconómicos superiores respecto a su familia de origen, lo que evidencia el aporte a la movilidad social de sus estudiantes.

Gráfico n° 8
Movilidad estudiantil por nivel de grupo socioeconómico



Fuente: Centro de Estudios de la Universidad San Sebastián, 2017.

Las variaciones porcentuales dentro de cada nivel o grupo socioeconómico demuestran que los titulados han mejorado su GSE respecto a su familia de origen. En términos absolutos los niveles ABC1, C2 y C3 tienen más personas que los representan en el GSE actual, con un aumento de 22%, 15% y 12% respectivamente. Así mismo, se observa la consiguiente disminución en los niveles D y E de un 16% y 20% menos de personas representándolos respectivamente.

VIII. CONCLUSIONES

Los lineamientos y las políticas orientadoras de los organismos internacionales, especialmente de la OCDE han tenido su correlato en un conjunto de políticas educativas que han tendido a reformar toda la política educativa en Chile. Desde inicios de los años 90 se plasmaron iniciativas que tenían como objetivo mejorar la cobertura y calidad de la educación secundaria. Esto implicó que a inicios

del siglo XXI se conjugó un aumento del número de estudiantes que completaban la educación media y que demandaban su derecho a optar a la educación superior, bajo la lógica instalada por la política pública de que “ningún joven con talento” quedaría fuera de la educación superior. Así, se da inicio a un sistema de protección social con garantías explícitas en el eje educativo.

Acercándonos a 2010, se había instalado un sistema de acceso a la educación superior que contaba con mecanismos de financiamiento que combinaban becas y créditos con aval del Estado. La masificación, la incorporación y expansión de la educación privada y los inicios de la internacionalización educativa marcaban la pauta de lo que serían los próximos años de desarrollo país. Sin embargo, las adecuadas, aunque después cuestionadas políticas de financiamiento, permitieron que nuevos contingentes de estudiantes principalmente de los sectores medios y bajos accedieran a la educación superior mejorando globalmente los indicadores del sistema y la posición internacional de Chile. No hubo un correlato con los mecanismos de aseguramiento de calidad del sistema que luego derivaron en serias falencias y cuestionamientos al sistema en su conjunto, por deficiencias e irregularidades en algunas instituciones que crearon un manto de duda en torno sistema.

Además de lo anterior, las políticas institucionales a nivel nacional, no fueron capaces de responder a la calidad que el sistema requería para acoger con éxito a estas nuevas generaciones de estudiantes. Hubo políticas focalizadas en universidades selectivas que no son las que acogen principalmente a los estudiantes más vulnerables, siendo las propias instituciones que de manera autónoma establecieron estrategias para enfrentar los desafíos académicos y de formación de estos estudiantes.

Son tres los aspectos que se derivan de esta realidad: En primer lugar, se desconecta el sistema escolar del sistema de educación superior porque las escuelas se orientan prioritariamente por los indicadores que mide la prueba de evaluación SIMCE. Esta prueba genera en el sistema una excesiva preocupación por sus resultados, lo que

orienta a las escuelas a trabajar para obtener buenos resultados por nivel, sin conexión con las futuras formaciones post secundarias de los alumnos.

En segundo lugar, en los últimos 70 años el sistema de financiamiento de la educación superior ha fluctuado desde un fuerte gasto fiscal a un fuerte gasto familiar y ahora se están cambiando las políticas públicas para volver al predominio del financiamiento estatal.

En tercer lugar, el sistema de certificación de la calidad de la educación superior es voluntario, y la instalación de criterios estándares o indicadores ha sido muy paulatino en comparación a la expansión en cobertura del sistema. Se produce un aumento de la matrícula, pero no existen los adecuados mecanismos de medición y control de la calidad.

En síntesis, en Chile se han implementado un conjunto de políticas orientadas al aumento de la cobertura y también se han incrementado los recursos a estudiantes de instituciones estatales y privadas. Sin embargo, y a pesar de que se evidencian las primeras señales de movilidad social, también se constata que las políticas públicas no conectan los distintos niveles de formación.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón-Leiva, Jorge, Johnston, Emma, & Frites-Camilla, Claudio. (2014). *Consenso Político y Pacto Educativo: Pospolítica y Educación en Chile (1990-2012)*. *Universum (Talca)*, 29(2), 37-48. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762014000200004>
- Andere, E. (2007, Sep 13). Equidad, equidad, equidad. *Economista* Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/336492519?accountid=26111>
- Aponte-Hernández, E. (2008). Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior en América Latina y el Caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, 113-154.
- Bellei, C., Muñoz, G., Pérez L. y Raczynski, D. (2004). Escuelas efectivas en sectores de pobreza. ¿Quién dijo que no se puede? Santiago de Chile: UNICEF y Asesorías para el Desarrollo.

- Andrés Bernasconi, & Paula Clasing. 2015. Legitimacy in University Government: A New Typology. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 23(71). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2001>
- Brunner, J.J. y Peña, C. (eds.) (2011). *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado*. En Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J.J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: los nuevos escenarios de la educación superior*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Castillo, J y Cabezas, G. (2010). Caracterización de jóvenes primera generación en educación superior. Nuevas trayectorias hacia la equidad educativa. *Calidad en la Educación*, (32), 45.
- Centro de Políticas Públicas UC. (2014). Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional. *Temas de la Agenda Pública Año 9 / No 72*. Disponible en: <http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/reformas-a-la-educacion-superior-en-chile.pdf>
- Cornejo, R. (2006). El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar. En *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, 4(1). Recuperado de http://www.rinace.net/arts/vol4num1/art8_htm.htm
- Cornejo, R. (2017). Entrevista Universidad de Chile. Recuperada de <http://www.uchile.cl/noticias/131177/los-impactos-de-la-jec-a-20-anos-de-su-implementacion>
- Cox, C. (comp.) (2004). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Chiroleu, A. (2009). La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48 (5). Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
- Donoso Díaz, Sebastián. (2005). Reforma y Política Educacional en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 31(1), 113-135. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052005000100007>
- Ferreira, M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F., y Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean. Directions in Development—Human Development*. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489> License: CC BY 3.0 IGO
- García Huidrobro, J. y Concha, C. (2009). *Jornada Escolar completa: la experiencia chilena*. Documento de trabajo no publicado.
- Llach, J. J. (2006). *Desafío de la equidad educativa*. Ediciones Granica SA.

- Lavados, H. González, L., Espinoza, O, Durán, A. (2016). Categorización de las universidades para la generación de políticas de educación superior efectivas, en *Revista de Estudios Sociales, CPU*, (126).
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Mineduc (2003). Chile y el aprendizaje de matemáticas y ciencias TIMSS. Unidad de Curriculum y Evaluación. Chile.
- Mineduc (2015). Análisis de indicadores educativos de Chile y la OCDE en el contexto de la Reforma Educacional Revisión comparada de la educación en Chile en el panorama internacional, en base a la publicación Education at a Glance 2015 (con datos 2013). Centro de Estudios Mineduc N° 31.
- OCDE (2004). Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Paris: OCDE.
- Paulsen, M. (2001). The Economics of the Public Sector: the Nature and role of public Policy in the Finance of Higher Education En: The finance of higher Education; Theory, Research and Practice. Paulsen, M., Smart J. C. (eds.) New York: AGATHON Press
- Ugarte, P. (2011). Efectos del Programa de las 900 Escuelas (P900) sobre los Resultados Escolares. Tesis para optar al grado de Magister en Economía, Instituto de Economía PUC.
- Unesco. (2004). La Educación Chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos.
- Universidad de Chile. (1998). Encuesta Chile Lee su Futuro. Santiago
- Universidad San Sebastián. (2017). Estudio de Movilidad Social. Santiago.
- Valenzuela, J. (2016). Los impactos de la JEC a 20 años de su implementación. Centro de Investigación Avanzada en Educación. Universidad de Chile. Recuperado de <http://www.uchile.cl/noticias/131177/los-impactos-de-la-jec-a-20-anos-de-su-implementacion>
- Zapata, G. y Tejada, I. (2016b). Informe Nacional: Chile. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2916. Disponible en: <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/CHILE-Informe-Final.pdf>

1.3. Análisis de impacto y aporte social de la política pública de creación de centros de formación técnica estatales

Leonardo Jaña López¹

Nabor Carrillo Estefa²

Unidad de Estudios, Universidad Santo Tomás

RESUMEN: *La política de creación de los quince CFT estatales, uno por región, llama al escepticismo. En efecto, el Ministerio de Educación, por medio de un programa focalizado, podría haber alineado a las instituciones de formación técnica de dependencia parcial o total de las universidades del Estado y G9.*

La evidencia recogida en este estudio advierte que la oferta de carreras técnicas bajo esa dependencia es de larga data y, para el año 2013 cubriría a todas las regiones de Chile. Habría sido deseable aprovechar esa capacidad instalada de los cuerpos académicos, la infraestructura y el conocimiento de las necesidades regionales destinando los cuantiosos recursos de implementación de esta política para potenciar la oferta de formación técnica de nivel superior del país.

1 Abogado, P. Universidad Católica de Chile. Jefe de la Unidad Jurídica de Santo Tomás.

2 Licenciado en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México; Magíster en Economía y Gestión Regional, Universidad Austral de Chile.

I. INTRODUCCIÓN

La política de creación de quince centros de formación técnica estatales (CFT estatales), uno por cada región del país llama al escepticismo si se aprecia desde la perspectiva de un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos en la promoción de acceso a la educación superior. Es, por tanto, la motivación de este estudio evidenciar la lenta implementación de la política -por una inapropiada consagración por vía legal y no administrativa-, sumado a la ineficiencia y dudosa mayor eficacia aportada al sistema de educación superior, por el significativo gasto fiscal comprometido para el periodo 2016-2019 en el desarrollo de una capacidad existente bajo dependencia de instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), con significativa participación de universidades del Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH).

Tomando en consideración únicamente a las universidades del CRUCH, que incorporaban el año 2013 a dieciséis universidades del CUECH y nueve universidades tradicionales privadas (G9) y a los centros de formación técnica (CFT), institutos profesionales (IP) y otras figuras vinculados a las universidades del CRUCH. Se aprecia que a la época en que se comunica la voluntad de desarrollar esta política existía una oferta de carreras técnicas que cubría todas las regiones del país, en tres modalidades:

1. Ofrecidas directamente por trece universidades del CRUCH.
2. La vinculación de las universidades del CRUCH con:
 - a. 8 Centros de Formación Técnica
 - b. 3 Institutos Profesionales
 - c. 13 otras figuras alojadas o asociadas a Universidades del CRUCH (8 del CUECH y 5 del G9) tales como:
 - i. Institutos Tecnológicos
 - ii. Escuelas Tecnológicas
 - iii. Centros Universitarios
 - iv. Departamentos de Formación Técnica

En este sentido, se constata que, en el año 2013, según la sistematización realizada a las cifras del Consejo Nacional de Educación, la

cohorte de ingreso matriculada en carreras técnicas impartidas por las trece universidades del CRUCH y sus Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica relacionados suma a 33.730 estudiantes. De ese total de estudiantes en el año 2013, 8.415 estuvieron matriculados en universidades del CUECH y sus CFT e IP vinculados. La cifra total de estudiantes matriculados en las instituciones del CRUCH y sus vinculaciones es mayor, dado que no existe información desagregada respecto de la matrícula de las otras figuras creadas al interior de las Universidades ya aludidas.

En esta dirección, la distribución de la matrícula de estudiantes en carreras técnicas en el año 2013 fue la siguiente:

- 7.200 en la modalidad directa, es decir en carreras impartidas en las universidades del CRUCH y
- 26.530 en los CFT e IP vinculados.
- No hay datos disponibles en las otras figuras por falta de transparencia de la información.

El estudio que a continuación se presenta, aborda en primer lugar el estado del arte en materia de oferta de carreras técnicas por las instituciones agrupadas en el CRUCH; menciones a la Ley N° 20.910 que sanciona la política de creación de quince CFT estatales; el estado de implementación al primer semestre del año 2017; y, conclusiones mostrando el uso alternativo de los recursos dispuestos para el cumplimiento de esta política.

II. ESTADO DEL ARTE EN MATERIA DE OFERTA DE CARRERAS TÉCNICAS POR LAS INSTITUCIONES AGRUPADAS EN EL CRUCH

II.1. Motivación de la política

Al indagar en el planteamiento original que está puesto de manifiesto en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018 en cuanto la creación de quince CFT estatales, es decir uno por región. Dentro de los antecedentes recopilados, tiene especial

consideración el documento del CUECH “*Propuestas para un Nuevo Sistema de Educación Superior*” publicado en abril 2013 en la ciudad de Punta Arenas y que fue presentado a, la entonces candidata, Michelle Bachelet en junio de 2013 para incorporarlo al Programa de Gobierno.

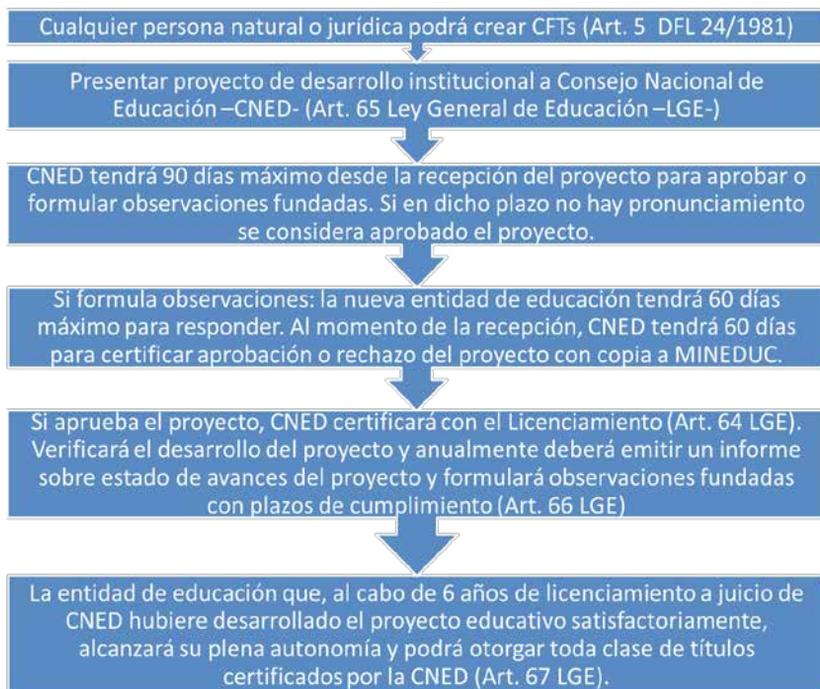
El texto del CUECH, en su Capítulo III punto 5, hace referencia a la educación profesional y técnica de nivel superior y señala de forma textual lo siguiente: “... *promoveremos la creación de un sistema técnico profesional nacional y estatal bajo el liderazgo de las universidades estatales que permita un incremento sostenido de la matrícula de formación técnica. Cabe señalar que el déficit de técnicos y profesionales alcanza hoy en Chile los 600.000 y por ello, es indispensable aumentar la cobertura de la formación técnica, así como la calidad y pertinencia en los programas. [...] Se requiere que las políticas públicas institucionalicen una red estatal para la formación técnica que permita establecer vínculos con organismos gubernamentales y empresariales destinada a generar un modelo articulado de formación técnica para un Chile desarrollado*”.

Por su parte, el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, en su capítulo Reforma a la Educación Superior, aborda la fundación de CFT estatales: “*Crearemos Centros de Formación Técnica públicos, que tendrán presencia en todas las regiones. Cada Centro de Formación Técnica estará vinculado a una universidad pública. Aspiramos a que estas instituciones marquen la pauta en cuanto a los estándares esperados de calidad en la educación técnica con una fuerte identificación y vinculación con el desarrollo productivo regional. En los primeros 100 días de Gobierno se firmarán los cinco primeros convenios con universidades para la creación de CFTs públicos en regiones*”.

El Cuadro 1 clarifica el proceso de licenciamiento y autonomía de un CFT:

Cuadro 1

Flujograma con los principales pasos para la creación de un CFT



Fuente: Unidad de Estudios Universidad Santo Tomás sobre la base de Ley General de Educación y DFL 24 de 1981.

En el portal institucional del CNED (www.cned.cl), en el capítulo educación superior y subcapítulo licenciamiento, textualmente señala lo siguiente: “*El licenciamiento es un proceso regulado por la Ley General de Educación, que fija su duración y el rol que corresponde al organismo público que lo administra. El licenciamiento administrado por el Consejo Nacional de Educación sólo se aplica a nuevas instituciones privadas y no a carreras o instituciones estatales o denominadas ‘tradicionales’, como tampoco a las instituciones privadas que hayan obtenido su autonomía*”.

Sobre la base de esta cita, la creación de un CFT estatal tiene como sustento la promulgación de una ley, lo que se halla regulado

en el artículo 53 del DFL 2 de 2009 que refunde la Ley 20.370 y el DFL 1 de 2005: *“Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo podrán crearse por ley. Las universidades que no tengan tal carácter, deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial”*.

II.2. Objetivos y metodología

El objetivo general de este estudio es presentar evidencias que den cuenta de la presencia de la oferta de carreras técnicas en el año 2013 bajo el alero de las universidades del CRUCH y en sus CFT, IP y otras figuras vinculadas a modo de tener elementos de juicio acerca del real impacto de la política de creación de los quince CFT estatales.

Por su parte, los objetivos específicos son:

- 1) Dimensionar la oferta de las carreras técnicas en el año 2013 dentro de las universidades del CRUCH y en sus vinculaciones con CFT e IP y otras figuras.
- 2) Recopilar y sistematizar cifras de matrícula de estudiantes de nuevo ingreso en el año 2013 de las carreras técnicas en las universidades del CRUCH y en sus CFT, IP y otras figuras vinculadas.
- 3) Identificar el estado de acreditación en el año 2013 de las carreras técnicas de las universidades del CRUCH y de sus CFT e IP y otras figuras vinculadas.
- 4) Consolidar la información de las carreras técnicas en el año 2013 en las universidades del CRUCH y en sus CFT, IP y otras figuras vinculadas.
- 5) Introducir los principales contenidos de la Ley N°20.910 que sanciona la creación de quince CFT estatales.
- 6) Presentar el estado de implementación de los CFT estatales al primer semestre del año 2017.

En lo que respecta a la metodología, la elaboración de este estudio demandó la búsqueda, la recopilación y la sistematización de la información disponible en el año 2013 de las bases de datos del Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Comisión Nacional de Acreditación, portales de internet de las universidades del CRUCH y documentos publicados en revistas, diarios impresos y digitales.

Los datos permiten identificar la participación de las universidades del CRUCH en las carreras técnicas que son ofrecidas de forma directa por ellas y por intermedio de sus vinculaciones con CFT, IP y otras figuras tales como institutos tecnológicos, departamentos de formación técnica, escuelas tecnológicas y centros universitarios asociados.

Además, fue posible obtener la matrícula de estudiantes de primer año o nuevo ingreso en 2013, es decir de flujo, y la identificación de las carreras acreditadas y no acreditadas que son ofrecidas directamente por las universidades del CRUCH según su dependencia en CUECH y G9 y la de los CFT e IP que están vinculados a universidades del CRUCH y la identificación de otras figuras de entidades educacionales con carreras técnicas o similares.

La principal limitación de este estudio fue la imposibilidad de encontrar información detallada de las otras figuras que están vinculadas a las universidades del CRUCH sobre todo lo que dice relación con la matrícula, tendencias, planes estratégicos y otros elementos que permitan tener elementos de juicio.

II.3. Carreras técnicas ofrecidas de forma directa por las universidades del CRUCH y por intermedio de sus CFT, IP y otras figuras vinculadas, al año 2013

Las Tablas 1a y 1b presentan la evidencia de las carreras técnicas, matrícula de nuevo ingreso que eran ofrecidas en el año 2013 por las universidades del CRUCH y por intermedio de sus CFT, IP y otras figuras vinculadas. Acerca de las otras figuras, vale mencionar que 5 universidades del CRUCH han creado dentro de sus respectivas estructuras las figuras de Instituto Tecnológico, Instituto Tecnológico

Regional y Departamento de Formación Técnica. En todas éstas fue imposible hallar información de matrícula para el año 2013 debido a la falta de transparencia de la información.

Tabla 1A
Oferta de carreras técnicas en el año 2013
de las universidades del CRUCH y en sus CFT vinculados

	Universidades del CRUCH				CFT con vinculación a universidades del CRUCH											
					Licenciamiento				Autonomía				Acreditación			
	Nº	Carreras	Acredit.	Mat. 2013	Nº	Carreras	Acredit.	Mat. 2013	Nº	Carreras	Acredit.	Mat. 2013	Nº	Carreras	Acredit.	Mat. 2013
CUECH	9	90	0	4.820	4	47	0	2.150	3	29	0	1.852	1	18	0	968
G9	4	43	9	2.380	4	63	16	5.698	4	63	0	5.698	4	63	0	5.698
CRUCH	13	133	9	7.200	8	110	16	7.848	7	92	0	7.550	5	81	0	6.666

Fuente: Elaboración Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación, Comisión Nacional de Acreditación, portales de internet de las casas de estudio. Siglas: CUECH: Consorcio de Universidades del Estado de Chile; G9: Universidades Tradicionales no Estatales; CRUCH: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas; Acredit: carrera acreditada; Mat. 2013: Matrícula Nuevo Ingreso año 2013; S.D.: sin datos.

Tabla 1B
Oferta de carreras técnicas en el año 2013 de los IP y otras
figuras vinculadas a las universidades del CRUCH

	Licenciamiento				Autonomía				Acreditación				Otras figuras			
	Nº	Carreras	Acredit.	Mat. 2013	Nº	Carreras	Acredit.	Mat. 2013	Nº	Carreras	Mat. 2013	Acredit.	Nº	Carreras	Acredit.	Mat. 2013
CUECH	1	11	0	1.445	1	11	0	1.445	0	0	0	0	8	85	0	S.D.
G9	2	84	0	17.237	2	84	0	17.237	2	84	17.237	0	5	22	0	S.D.
CRUCH	3	95	0	18.682	2	95	0	18.682	2	84	17.237	0	13	107	0	S.D.

Fuente: Elaboración Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación, Comisión Nacional de Acreditación, portales de internet de las casas de estudio. Siglas: CUECH: Consorcio de Universidades del Estado de Chile; G9: Universidades Tradicionales no Estatales; CRUCH: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas; Acredit: carrera acreditada; Mat. 2013: Matrícula Nuevo Ingreso 2013.

La Tabla 2 detalla la información de las universidades del CRUCH que en 2013 ofrecían de forma directa carreras técnicas.

Tabla 2
Universidades del CRUCH con carreras técnicas, según dependencia CUECH y G9 en el año 2013

CUECH	CARRERAS TÉCNICAS	CARRERAS TÉCNICAS ACREDITADAS	G9	CARRERAS TÉCNICAS	CARRERAS TÉCNICAS ACREDITADAS
1) Universidad Arturo Prat	31	0	1) Universidad Técnica Federico Santa María	19	9
2) Universidad de Atacama	16	0	2) Universidad Católica de la Santísima Concepción	13	0
3) Universidad de Los Lagos	16	0	3) Universidad Católica de Temuco	7	0
4) Playa Ancha de Ciencias de la Educación	8	0	4) Universidad Austral de Chile	4	0
5) Universidad de Antofagasta	6	0			
6) Universidad Tecnológica Metropolitana	4	0			
7) Universidad de Talca	4	0			
8) Universidad de Santiago de Chile	3	0			
9) Universidad de La Frontera	2	0			
9	90	0	4	43	9

Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación y portales de internet de las casas de estudio.

La principal constatación que se extrae de la tabla anterior es que, para el año 2013, 9 universidades del CUECH ofrecían 90 carreras técnicas y 4 de G9 ofrecían 43 carreras técnicas. En este sentido, hay que hacer la aclaración que la Universidad Arturo Prat, en ese año, demostró ser la más fecunda dentro de las Universidades del Estado

por su oferta de carreras técnicas, mientras que la Universidad Técnica Federico Santa María lo fue por parte de las Universidades del G9. Acerca de la acreditación de las carreras técnicas, únicamente cumplían con dicha validación de calidad 9 carreras pertenecientes a la Universidad Técnica Federico Santa María.

La Tabla 3 clarifica la vinculación de las universidades del CRUCH con los CFT e IP con reconocimiento oficial, según dependencia CUECH y G9, y aporta las carreras que ofrecía cada una de estas casas de estudio en el año 2013.

Tabla 3
CFT e IP con reconocimiento oficial y su vinculación
con universidades del CRUCH en el año 2013

CUECH			G9		
CFT	Carreras técnicas	Vínculo	CFT	Carreras técnicas	Vínculo
Tarapacá	18	Universidad de Tarapacá	DUOC UC	28	Pontificia Universidad Católica de Chile
Teodoro Wickel Kluwen	11	Universidad de La Frontera	Lota Arauco	13	Universidad de Concepción
UDA	10	Universidad de Atacama	CEDUC UCN	12	Universidad Católica del Norte
UV	8	Universidad de Valparaíso	UCEVALPO	10	Universidad Católica de Valparaíso
Total CFT	47			63	
IP					
Los Lagos	11	Universidad de Los Lagos	DUOC UC	56	Pontificia Universidad Católica de Chile
			Virginio Gómez	28	Universidad de Concepción
Total IP	11			84	
Total CFT+IP	58			147	

Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación, Comisión Nacional de Acreditación y portales de internet de las casas de estudio.

La Tabla 4 presenta las otras figuras que representan a organizaciones ubicadas dentro de las universidades del CRUCH y que, en el año 2013, ofrecían carreras técnicas o similares. Acerca de las carreras similares están las universidades que entregan la salida intermedia con el grado de Bachiller y que dicho grado no está radicado en el Bachillerato de la casa de estudios o bien no existe un Bachillerato. Acerca de este último punto, por ejemplo, la Universidad Arturo Prat no tiene un Bachillerato y entrega los grados de Bachiller al cabo del tercer año de las carreras de Pedagogía en Matemática y Física y Pedagogía en Lengua Castellana y Comunicación. En esta misma condición está la Universidad de Tarapacá que entrega el grado de Bachiller al cabo del segundo año de la Licenciatura en Inglés. Otra de las figuras es el grado de Bachiller que no está contenido en el Bachillerato de Ciencias de la Universidad de Antofagasta con la carrera de Nutrición y Dietética.

Tabla 4
Otras figuras vinculadas a universidades del CRUCH
en el año 2013

CUECH	Figura	Carreras	G9	Figura	Carreras
1) Universidad Arturo Prat	Departamento de Formación Técnica y salida intermedia Bachiller ^a	31	1) Universidad Católica de la Santísima Concepción	Instituto Tecnológico	15
2) Universidad de Magallanes	Escuela Tecnológica	20	2) Universidad Austral de Chile	Campus Patagonia	3
	Centro Universitario Puerto Natales	5	3) Universidad Católica de Valparaíso	Grado de Bachiller como salida intermedia	2
	Centro Universitario Porvenir	3	4) Universidad de Concepción	Grado de Bachiller como salida intermedia	1
3) Universidad de Playa Ancha	Instituto Tecnológico Universidad de Playa Ancha	9	5) Universidad Católica de Temuco	Carrera técnica como salida intermedia	1
4) Universidad de Los Lagos	Instituto Tecnológico Regional	6			
5) Universidad de Atacama	Instituto Tecnológico ^b	6			

CUECH	Figura	Carreras	G9	Figura	Carreras
6) Universidad del BíoBío	Carreras técnicas como salidas intermedias	3			
7) Universidad de Antofagasta	Grado de Bachiller como salida intermedia ^c	1			
8) Universidad de Tarapacá	Grado de Bachiller como salida intermedia ^d	1			
Totales		85			22

Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación y portales de internet de las casas de estudio. No están incluidos en esta información la figura de los Bachilleratos que datan de larga historia, tradición y prestigio. A modo de ejemplo están los Bachilleratos de la Universidad de Chile y Católica de Chile tienen cualidades intrínsecas y que las distinguen por su trayectoria. Sí están las figuras de las universidades que tienen entre sus salidas intermedias el grado de Bachiller: ^aLos grados de Bachiller los entrega esta universidad al cabo del tercer año de las carreras de Pedagogía en Matemática y Física y la Pedagogía en Lengua Castellana y Comunicación. Esta casa de estudios no tiene Bachillerato. ^bCarreras con duración de 3 años que entregan el título de Tecnólogo y además el de Bachiller. Esta casa de estudios no tiene Bachillerato. ^cEl grado de Bachiller en Alimentación y Nutrición Básica lo entrega la universidad al cabo del segundo año de la carrera Nutrición y Dietética. Este grado de Bachiller no está dentro del Bachillerato en Ciencias de la casa de estudios. ^dEl grado de Bachiller en Inglés lo entrega la universidad al cabo del segundo año de la Licenciatura en Inglés. Esta casa de estudios no tiene Bachillerato. ^eEl grado de Bachillerato Artes no está en el Bachillerato en Humanidades de esta universidad. ^fLos grados de Bachiller en Artes y Lengua Inglesa no están en el Bachillerato en Ciencias de esta universidad.

En este tema llama la atención la Universidad Arturo Prat, la Universidad de Santiago de Chile, la Universidad Tecnológica Metropolitana –todas CUECH– y la Universidad de la Santísima Concepción, la Universidad Austral de Chile y la Universidad Católica de Temuco –todas estas G9– que ofrecían en el año 2013 carreras técnicas directamente y también por intermedio de otras figuras tales como un Departamento de Formación Técnica y un Instituto Tecnológico.

En lo que respecta a la acreditación, sin duda que es un aspecto crítico en el contexto contemporáneo chileno. En el año 2013, se en-

contraban acreditados 5 CFT y 2 IP vinculados a universidades del CRUCH:

- CFT DUOC UC: 6 años de acreditación, 2011-2017. Vinculado a la Pontificia Universidad Católica de Chile (G9).
- CFT CEDUC UCN: 5 años de acreditación, 2010-2015. Vinculado a la Universidad Católica del Norte (G9).
- CFT Lota Arauco: 4 años de acreditación, 2010-2015. Vinculado a la Universidad de Concepción (G9).
- CFT UCEVALPO: 2 años de acreditación, 2012-2014. Vinculado a la Universidad Católica de Valparaíso (G9).
- CFT Tarapacá: 4 años de acreditación, 2009-2013. Vinculado a la Universidad de Tarapacá (CUECH).
- IP DUOC UC: 7 años de acreditación, 2011-2017. Vinculado a la Pontificia Universidad Católica de Chile (G9).
- IP Virginio Gómez: 4 años de acreditación, 2013-2017. Vinculado a la Universidad de Concepción (G9).

Los cuatro primeros CFT de la lista corresponden a los que están vinculados con universidades del G9, mientras que el último a CUECH.

En lo que dice relación con la matrícula de primer año, estos establecimientos acreditados en el año 2013 matricularon a 6.666 estudiantes que, en ese entonces, representaban el 71,63% del total de matrícula en carreras técnicas con vinculación a CRUCH.

Por su parte, el Cuadro 2 –más adelante– consolida la oferta de carreras técnicas que en 2013 ofrecían las universidades del CRUCH y sus CFT, IP y otras figuras vinculadas. En ese cuadro puede observarse que en ese entonces la oferta cubría a todas las regiones del país.

La Tabla 5 presenta en detalle las carreras que ofrecían en 2013 los CFT acreditados. Al respecto, el DUOC UC era el único de los CFT acreditados con vinculación a CRUCH que, en ese año 2013, tenía 16 carreras acreditadas. En este tenor, la casa de estudios en comento en ese año concentraba el 34,57% de las carreras totales de este grupo de

		UES	VINCULACIONES		OTRAS FIGURAS	PRESENCIA EN REGIONES														
			CFT	IP		XV	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	XIV	X	XI	XII	RM
S	Austral de Chile																			
	Católica de la S.C.																			
	Católica de Temuco																			
	Concepción																			
	Católica de Valparaíso																			
	Católica del Norte																			
	Católica de Chile																			
Totales		13	8	3	13															

Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación.

Tabla 5
CFT acreditados con vinculación a universidades del CRUCH
según número de carreras acreditadas y no acreditadas y
matrícula respectiva en el año 2013

CFT	Carreras (C)	% C/T	Matrícula 2013* (M)	% M/T	Carreras Acreditadas (CA)	% CA/T	Carreras No Acreditadas (NA)	% NA/T	Matrícula en carreras acreditadas 2013* (MA)	% MA/T	Matrícula carreras No Acreditadas 2013* (MN)	% MN/T
DUOCUC	28	34,57	3.237	48,56	16	19,75	12	14,81	2.412	36,18	825	12,38
CEDUCUCN	12	14,81	1.093	16,40	0	0	12	14,81	0	0	1.093	16,40
Lota Arauco	13	16,05	711	10,67	0	0	13	16,05	0	0	711	10,67
UCEVALPO	10	12,35	657	9,86	0	0	10	12,35	0	0	657	9,86
Tarapacá	18	22,22	968	14,52	0	0	18	22,22	0	0	968	14,52
Total (T)	81	100,00	6.666	100,00	16	19,75	65	80,25	2.412	36,18	4.254	63,82

Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación, Comisión Nacional de Acreditación y portales de internet de las casas de estudio. * Matrícula Primer Año o nuevo ingreso.

Tabla 6
Presencia en regiones de CFT con vinculación
a universidades del CRUCH, número de sedes,
matrícula y porcentajes en el año 2013

	Vínculo CRUCH	Régimen	Regiones	Sedes	Matrícula 2013* (M)	%M/ Ta,[...],h	%M/TT
DUOC UC	G9	Acreditado	Metropolitana	2	3.237	100,00	41,25
Total (Ta)		6 años	1	2	3.237	100,00	41,25
CEDUC UCN	G9	Acreditado	Antofagasta	1	295	26,99	3,76
		5 años	Coquimbo	1	557	50,96	7,10
			Biobío	1	241	22,05	3,06
Total (Tb)			3	3	1.093	100,00	13,92
Lota Arauco	G9	Acreditado	Biobío	2	711	100,00	9,06
Total (Tc)		4 años	1	2	711	100,00	9,06
UCEVALPO	G9	Acreditado	Valparaíso	2	657	100,00	8,37
Total (Td)		2 años	1	2	657	100,00	8,37
Tarapacá	CUECH	Acreditado	Tarapacá	1	97	10,02	1,23
		4 años	Arica y Parinacota	1	871	89,98	11,10
Total (Te)			2	2	968	100,00	12,33
UVALPO	CUECH	No Acreditado	Valparaíso	1	221	100,00	2,82
Total (Tf)			1	1	221	100,00	2,82
UDA	CUECH	No Acreditado	Atacama	2	663	100,00	8,45
Total (Tg)			1	2	663	100,00	8,45
Teodoro Wickel Kluwen	CUECH	No Acreditado	Araucanía	2	298	100,00	3,80
Total (Th)			1	2	298	100,00	3,80
Totales (TT)			9*	16	7.848		100,00

*Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación, Comisión Nacional de Acreditación y portales de internet de las casas de estudio. CUECH: Consorcio de Universidades del Estado de Chile; G9: Universidades Tradicionales no Estatales; CRUCH: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas *Matrícula primer año o nuevo ingreso. **Cifras preliminares. *Consolidado de las regiones con presencia de los CFT con reconocimiento oficial vinculados a CRUCH. Ta a Th se refiere al total de cada uno de los CFT. Ejemplo Ta representa al DUOC UC; Tb al CEDUC UCN y así sucesivamente.*

Tabla 7
Presencia en regiones de IP con vinculación a universidades del CRUCH, número de sedes, matrícula y porcentajes en el año 2013

	Vínculo CRUCH	Régimen	Regiones	Sedes	Matrícula 2013* (M)	%M/Ta a Tc	%M/TT
DUOC UC	G9	Acreditado	Metropolitana	12	8.856	61,69	47,40
		7 años	Valparaíso	2	4.203	29,28	22,50
			Biobío	1	1.297	9,03	6,94
Total (Ta)			3	15	14.356	100,00	76,84
Virgenio Gómez	G9	Acreditado	Biobío	1	2.881	100,00	15,42
Total (Tb)		4 años	1	1	2.881	100,00	15,42
Los Lagos	CUECH	No acreditado	Metropolitana	1	25	1,73	0,13
			Valparaíso	1	339	23,46	1,81
			O'Higgins	1	204	14,12	1,09
			Maule	1	445	30,80	2,38
			Biobío	1	118	8,17	0,63
			Araucanía	1	229	15,85	1,23
			Los Ríos	1	66	4,57	0,35
			Aysén	1	19	1,31	0,10
Total (Tc)			8	8	1.445	100,00	7,73
Totales (TT)			8*	24	18.682		100,00

*Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás sobre la base de Consejo Nacional de Educación, Comisión Nacional de Acreditación y portales de internet de las casas de estudio. CUECH: Consorcio de Universidades del Estado de Chile; G9: Universidades Tradicionales no Estatales; CRUCH: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas *Matrícula primer año o nuevo ingreso. **Cifras preliminares. +Consolidado de las regiones con presencia de los IP con reconocimiento oficial vinculados a CRUCH. Ta a Tc se refiere al total de cada uno de los CFT. Ejemplo Ta representa al DUOC UC y así sucesivamente. TT es la suma de Ta a Tc.*

II. LA LEY N° 20.910 QUE SANCIONA LA POLÍTICA DE CREACIÓN DE QUINCE CFT ESTATALES

Ingresado en noviembre de 2014 por mensaje del Ejecutivo, el proyecto de ley que sanciona esta política declaró la voluntad del Estado de resolver una *deuda* con “(...) el desarrollo de la forma-

ción técnica colaborando en la descentralización del conocimiento y siendo promotor de una oferta educativa que se relacione participativamente con su entorno económico, político, social y territorial.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Historia de la Ley N° 20.910*, Mensaje [www.bcn.cl/historiadela ley] página 3), señalando que tal desafío “(...) por supuesto, debe ir de la mano de una oferta pertinente y de calidad.” (Ibídem).

Entre sus propósitos (Ibíd., pp. 5 y 6), el Ejecutivo afirmó que la política contenida en el proyecto de ley satisface los siguientes objetivos: a) descentralización de la oferta educativa; b) vinculación con sectores productivos y necesidades locales; y, c) formación de calidad en diversos contextos sociales, lo cual considera “(...) el compromiso de lograr un proceso de aprendizaje conectado a la innovación, la investigación aplicada y la vinculación con el medio, con estrategias formativas innovadoras tanto en la experiencia práctica como teórica, y con un cuerpo docente en permanente actualización.”

Luego, el proyecto despachado por el Congreso Nacional, se transformó en la Ley N° 20.910 que Crea Quince Centros de Formación Técnica Estatales, que regula las siguientes materias:

- Deberes de los CFT estatales (artículo 4°), considerando entre ellos:
 - Entregar formación pertinente a través de una vinculación efectiva con el sector productivo de su región, orientada hacia el desempeño en el mundo laboral, el desarrollo de habilidades interpersonales y el pleno conocimiento de derechos y deberes laborales vigentes.
 - Incorporar en el diseño de su modelo formativo las características de sus estudiantes, a fin de facilitar su retención, promoción, egreso y titulación.
 - Articular trayectorias formativas con otros niveles educacionales y, en particular, con los niveles de enseñanza media técnico profesional y enseñanza profesional y universitaria.
 - Colaborar activamente entre sí y con las universidades del Estado para el cumplimiento de sus fines.
 - Promover la actualización permanente de su cuerpo académico, directivo y funcionario.

- Entregar una formación pluralista, inclusiva, laica, democrática y participativa y que considere las características socio-culturales del territorio en que se asienta.
- Vinculación y Tutoría de cada CFT del Estado por una universidad estatal acreditada y domiciliada en la misma región (artículos 5° permanente y tercero transitorio), permitiendo excepcionalmente que dicha tarea se ejerza por una universidad del G9, en regiones en que no exista una universidad estatal. Al respecto:
 - Debe distinguirse entre *vinculación*, entendida como un proceso de trabajo permanente, y, *tutelage*, que es aquel que ejercerá la universidad respecto de un CFT estatal mientras no obtenga ése su acreditación institucional.
 - Adicionalmente, el artículo quinto transitorio busca impedir los conflictos de interés dados por la competencia entre cada CFT estatal y sus pares, sostenidos por personas jurídicas en que participan universidades del Estado, generando la inhabilidad de éstas para vincularse o tutelar a los primeros. Cabe mencionar que de esta forma, el legislador reconoce la existencia previa de instituciones de formación técnica de educación superior, contradiciendo su propia declaración inicial, esto es, que la presente ley resuelve una omisión del Estado en materia de formación técnica.
- Armonización de la coexistencia de CFT de universidades del Estado y CFT estatales (artículo quinto transitorio). En un reconocimiento tácito a la preexistencia de instituciones de formación técnica en que participan universidades del Estado, la norma ordena la presentación de un proyecto de ley que armonice la coexistencia entre los nuevos CFT y aquellos que pertenecen total o parcialmente a universidades estatales.

Estos aspectos aparecen como los más destacados para ilustrar la arquitectura de la red de formación técnica estatal que la Ley 20.910 ordena instalar y a su respecto podemos afirmar que estos aspectos esenciales de la gestión de una red de formación técnica no innovan en cobertura, vinculación con el medio, relación con universidades, pero a su vez generarán un marginal incremento en vacantes y una

fuerte competencia por recursos financieros, humanos y de vinculación con el medio entre instituciones dependientes del Estado de modo directo, indirecto o tangencial.

Junto a los aspectos destacados, podemos enumerar otros, tales como la designación de Rectores de dichas instituciones –en calidad de suplencia– por parte de la Presidencia de la República, la incorporación en el directorio cada CFT estatal de un representante de la universidad estatal con que se vincula -sin reparar que en tal participación existe un conflicto de interés potencial y no regulado, si la universidad también imparte carreras técnicas-, la autonomía otorgada por el solo ministerio de la ley a los nuevos CFT estatales, en abierta desigualdad de trato respecto de un proyecto de educación superior técnica de iniciativa no estatal, y, entre otros, las fuentes de financiamiento estatal que el proyecto consulta, las que más allá de ser relativizadas en su cuantía en el informe financiero de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda -Dipres- señalando que dicho aporte “(...) corresponderá a los instrumentos vigentes para la Educación Superior en ese momento.” (Informe Financiero del Mensaje N° 822-362, disponible en <http://www.bcn.cl/historia-delaley/nc/historia-de-la-ley/4887/>), implican de todas formas una desigualdad de trato respecto de los proyectos de educación superior de sostenimiento privado, toda vez que contemplan aportes del Estado a los que estas últimas instituciones no pueden acceder.

En consecuencia, tanto los aspectos destacados como aquellos meramente reseñados, dan cuenta de una política cuyo diseño no resuelve una necesidad insatisfecha y que, en caso que el gobierno estimara que debía ser reorientada, pudo ser fácilmente reducida a un programa del Ministerio de Educación asociado a una línea de financiamiento, que alinea a las instituciones de formación técnica de dependencia parcial o total de universidades del Estado y G9 que, aprovechando la capacidad instalada en materia de cuerpos académicos, infraestructura y conocimiento de las necesidades regionales, potenciando de ese modo la gestión de la oferta de formación técnica de nivel superior.

III. ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN AL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2017

En cuanto a la implementación de esta política dispuesta por ley, las dificultades propias de su naturaleza impiden avanzar con la flexibilidad que brinda una política dispuesta por vía administrativa. Tales problemas se evidencian en el lento avance de la creación de los CFT del Estado, pese a que el calendario de implementación fue programado en el artículo primero transitorio de la Ley 20.910, disponiendo su *entrada en funcionamiento* en grupos de cinco CFT, considerando el primer grupo al año 2017, el segundo al año 2019 y el tercero al año 2021, como plazos máximos y perentorios. Nuestra apreciación, es que el proceso de implementación, avaluado por la Dipres en MM\$114.000 (Vid. Informe Financiero del Mensaje N° 822-362, ob. cit) no logrará crear los primeros cinco CFT en el plazo.

El siguiente cuadro, muestra el estado de avance en el país:

Cuadro 3
Estado de avance CFT estatales

Programa	Región	Ciudad Anfitriona	Universidad Tutora	Inicio Funcionamiento	Observaciones
Etapa 1 (2016-2017)	La Araucanía	Lautaro - Angol	U. de la Frontera	Año 2018 (sede Lautaro) y 2019 (Sede Angol). [declarado por Mineduc con "entrada en funcionamiento" el 2do semestre de 2017]	Anunciadas inicialmente, las sedes Carahue, Pucón y Temuco no tienen fecha comprometida.
	Maule	Linares	U. de Talca		Actualmente en desarrollo curricular y sin iniciar construcción de dependencias.
	Tarapacá	Alto Hospicio	U. Arturo Prat		Actualmente en proceso de selección de Rector por Alta Dirección Pública.

Programa	Región	Ciudad Anfitriona	Universidad Tutora	Inicio Funcionamiento	Observaciones
Etapa 1 (2016-2017)	Los Lagos	Llanquihue	U. de Los Lagos (Instituto Tecnológico de Osorno)	Año 2018 (sede Lautaro) y 2019 (Sede Angol). [declarado por Mineduc con "entrada en funcionamiento" el 2do semestre de 2017]	1. Actualmente sin entrega de terrenos, ni Rector designado.
	Coquimbo	Ovalle	U. de La Serena		2. Funcionará solo en jornada diurna, con admisión de 30 alumnos.
Etapa 2 (2018-2019)	Los Ríos	La Unión	U. Austral	Año 2018	Sin inicio de construcción.
	Valparaíso	Los Andes-San Antonio	U. de Playa Ancha (Sede Los Andes)	SIN DEFINICIÓN	Sin inicio de construcción.
	Metropolitana	Peñalolén	Usach	SIN DEFINICIÓN	Sin inicio de construcción.
	Magallanes	Punta Arenas-Pto. Natales-Porvenir	U. de Magallanes	SIN DEFINICIÓN	Sin inicio de construcción.
	Antofagasta	Calama	U de Antofagasta	SIN DEFINICIÓN	Sin inicio de construcción.
Etapa 3 (2020-2021)	Arica y Parinacota	Arica	SIN DEFINICIÓN	CFT de U. de Tarapacá, existente desde diciembre del año 2000.	Traspasado de sociedad a fundación en 2016 por Ley 20.980.
	Atacama	Provincia de Chañaral	SIN DEFINICIÓN	SIN DEFINICIÓN	U. de Atacama cerró en 2016 su propio CFT (Benjamín Teplizky) por problemas económicos.
	O'Higgins	SIN DEFINICIÓN	SIN DEFINICIÓN	Construcción: inicio proyectado para 2019	
	Biobío	Tirúa	SIN DEFINICIÓN	Proyectado para 2021	
	Aysén	Puerto Aysén	SIN DEFINICIÓN	SIN DEFINICIÓN	

Fuente: Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás.

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de toda la información recopilada y sistematizada para las carreras técnicas que son ofrecidas por las universidades del CRUCH y sus vinculaciones con CFT, IP y otras figuras son:

- A la luz de la evidencia recopilada, la política de creación de los CFT estatales es sumamente vaga y su aporte desde el punto de vista social es cuestionable.
- En el año 2013, en sincronía con la presentación del Programa del actual Gobierno, había una oferta directa de carreras técnicas bajo el alero de las universidades del CRUCH y por intermedio de sus CFT, IP y otras figuras vinculadas.
- En 2013 la oferta de carreras técnicas era mayoritariamente proveída por Universidades del Estado directa o indirectamente: 53% de las universidades CRUCH ofreciendo el 59,8% de las carreras técnicas eran instituciones CUECH.
- La oferta de carreras técnicas de las universidades del CRUCH y sus CFT, IP y otras figuras vinculadas en el año 2013 cubría a todas las regiones del país.
- En 2013, trece universidades del CRUCH ofrecían directamente 133 carreras técnicas que matricularon 7.200 estudiantes. Esa matrícula es inferior a la de los 8 CFT que en ese año gozaban de autonomía y que mantenían vinculación con las universidades del CRUCH.
- El año 2013 las carreras técnicas bajo el alero de las universidades del CRUCH y sus entidades vinculadas matricularon a 33.730 estudiantes de nuevo ingreso o primer año.
- Los 5 CFT acreditados vinculados con el CRUCH matricularon a 6.666 estudiantes de nuevo ingreso. Por su parte, los 3 CFT no acreditados matricularon en ese año a 1.182 estudiantes.
- Además, hay que señalar que en el año 2013 había tres IP con oferta de carreras técnicas: IP DUOC y Virginio Gómez, ligados a la Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad

de Concepción respectivamente (ambas universidades G9), y el IP Los Lagos vinculado a la Universidad de Los Lagos (perteneciente a CUECH).

- Dentro de las otras figuras, en el año 2013 había presencia de Institutos Tecnológicos, Centros Universitarios, Escuelas Tecnológicas y Departamentos de Formación Profesional que ofrecían carreras técnicas con salidas intermedias tales como Bachiller sin que necesariamente la entidad de educación superior contara con un Bachillerato.
- Acerca de los recursos asignados para los CFT estatales, aún es posible redestinar parte muy significativa de los MM\$ 114.000 ya comprometidos solo en la implementación de la política, sin considerar gasto operacional.
- Lo anterior, se refuerza si se considera que el presupuesto 2017 (Partida 09, Capítulo 01, Programa 30 de la Ley de Presupuestos) cuenta con M\$ 1.982.966, de los cuales no existe destino directo a la educación técnica de nivel superior y que se desglosan en tres líneas:
 - Fondo Desarrollo Institucional-Infraestructura (art. 1° DFL 4/1981 Educación) M\$981.446;
 - Fondo de Desarrollo Institucional –Infraestructura, M\$849.008;
 - y,
 - Educación Superior Regional, M\$151.512.
- Tomando en consideración las leyes de presupuesto entre los años 2015 a 2017, se han dispuesto M\$ 17.985.177 (es decir, menos de M\$6.000.000 por año) en transferencias de capital asociados a educación técnica superior, lo que indica que el esfuerzo fiscal de esta política -M\$114.000.000 en cuatro años- puede aprovecharse más eficazmente, robusteciendo la capacidad instalada existente a 2013 y en la actualidad, por sobre la generación de nueva capacidad instalada, que generará una mayor e ineficiente demanda y asignación de recursos fiscales, desenfocados del fomento de la calidad y real cobertura de la oferta de formación técnica de nivel superior.

V. BIBLIOGRAFÍA

La información es mayoritariamente de elaboración propia de la Unidad de Estudios de la Universidad Santo Tomás con datos obtenidos de las siguientes fuentes:

Bachellet, M. (2013). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018.

Comisión Nacional de Acreditación. (s.f.) Comisión Nacional de Acreditación. Recuperado en mayo de 2017, de www.cnachile.cl

Consejo Nacional de Educación. (s.f.) Consejo Nacional de Educación. Recuperado en mayo de 2017, de www.cned.cl

CUECH. (2013). Propuestas para un Nuevo Sistema de Educación Superior.

CFT CEDUC UCN. (s.f.) CFT EDUC UCN. Recuperado en mayo de 2017, de www.ceduc.cl

CFT DUOC UC. (s.f.) CFT DUOC UC. Recuperado en mayo de 2017, de www.duoc.cl

CFT Lota Arauco. (s.f.) CFT Lota Arauco. Recuperado en mayo de 2017, de www.cftlotaarauco.cl

CFT UCEVALPO. (s.f.) CFT UCEVALPO. Recuperado en mayo de 2017, de www.ucevalpo.cl

CFT Tarapacá. (s.f.) CFT Tarapacá. Recuperado en mayo de 2017, de www.cftarapaca.cl

CRUCH. (s.f.) Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Recuperado en mayo de 2017, de www.cruch.cl

CUECH. (s.f.) Consorcio de Universidades Estatales de Chile. Recuperado en mayo de 2017, de www.cuech.cl

IP Los Lagos. (s.f.) IP Los Lagos. Recuperado en mayo de 2017, de www.iploslagos.cl

IP Virginio Gómez. (s.f.) IP Virginio Gómez. Recuperado en mayo de 2017, de www.virginiogomez.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile. (s.f.) Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado en mayo de 2017, de www.puc.cl

Universidad Arturo Prat. (s.f.) Universidad Arturo Prat. Recuperado en mayo de 2017, de www.unap.cl

Universidad Austral de Chile. (s.f.) Universidad Austral de Chile. Recuperado en mayo de 2017, de www.uach.cl

Universidad Católica del Maule. (s.f.) Universidad Católica del Maule. Recuperado en mayo de 2017, de www.ucm.cl

Universidad Católica de la Santísima Concepción. (s.f.) Universidad Católica de la Santísima Concepción. Recuperado en mayo de 2017, de www.ucsc.cl

- Universidad de Antofagasta (s.f.) Universidad de Antofagasta. Recuperado en mayo de 2017, de www.uantof.cl
- Universidad de Atacama. (s.f.) Universidad de Atacama. Recuperado en mayo de 2017, de www.uda.cl
- Universidad de Chile. (s.f.) Universidad de Chile. Recuperado en mayo de 2017, de www.uchile.cl
- Universidad de La Frontera. (s.f.) Universidad de La Frontera. Recuperado en mayo de 2017, de www.ufro.cl
- Universidad de La Serena. (s.f.) Universidad de La Serena. Recuperado en mayo de 2017, de www.userena.cl
- Universidad del Biobío. (s.f.) Universidad del Biobío. Recuperado en mayo de 2017, de www.ubiobio.cl
- Universidad de Los Lagos (s.f.) Universidad de Los Lagos Recuperado en mayo de 2017, de www.ulagos.cl
- Universidad de Magallanes. (s.f.) Universidad de Magallanes. Recuperado en mayo de 2017, de www.umag.cl
- Universidad de Playa Ancha. (s.f.) Universidad de Playa Ancha. Recuperado en mayo de 2017, de www.upla.cl
- Universidad de Talca. (s.f.) Universidad de Talca. Recuperado en mayo de 2017, de www.otalca.cl
- Universidad de Tarapacá. (s.f.) Universidad de Tarapacá. Recuperado en mayo de 2017, de www.uta.cl
- Universidad de Valparaíso. (s.f.) Universidad de Valparaíso. Recuperado en mayo de 2017, de www.uv.cl
- Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (s.f.) Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación Recuperado en mayo de 2017, de www.umce.cl
- Universidad Técnica Federico Santa María (s.f.) Universidad Técnica Federico Santa María. Recuperado en mayo de 2017, de www.usm.cl
- Universidad Tecnológica Metropolitana. (s.f.) Universidad Tecnológica Metropolitana. Recuperado en mayo de 2017, de www.utem.cl

1.4. La actual propuesta de reforma y el rol del Estado en la educación superior chilena

Luis Eduardo González¹

*Doctor en planificación educacional
Universidad de Harvard*

Óscar Espinoza

*Doctor en política, planificación
y evaluación en Educación
Universidad de Pittsburgh.*

RESUMEN: *Este artículo aborda el rol del Estado en la política pública de educación superior y su relación con las distintas instituciones formadoras. Abre el debate respecto a que la educación como bien público considerando que el Estado puede generar esos bienes con participación de instituciones de carácter privado con y sin fines de lucro. A partir del análisis del desarrollo del Estado gerencial que, por sobre lo público y lo privado, privilegia la eficiencia, la calidad y la cobertura de los servicios ofrecidos. Sobre los distintos modelos de gestión se identifican las principales funciones que le corresponden al Estado en relación con la educación superior para finalmente esbozar un conjunto de sugerencias para superar algunas de las dificultades detectadas.*

1 Luis Eduardo González es consultor de la Rectoría de la Universidad San Sebastián, director del Área de Políticas y Gestión Universitaria del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

Óscar Espinoza es investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Playa Ancha y del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más controversiales para el establecimiento de políticas y la planificación en la educación superior es el rol que debiera cumplir el Estado en cuanto al sistema en su conjunto y en relación a los diferentes tipos de instituciones. El debate surge porque existen diversas concepciones de Estado, fundamentadas en distintas opciones valóricas e ideológicas que son antagónicas entre sí.

Esta tensión se ha expresado claramente en los últimos años cuando se ha librado el debate respecto de si la educación superior, o más bien el conocimiento que se genera en este nivel, es un bien público o no. Es decir, si constituye un servicio de carácter público al cual todos tienen derecho o si es un bien transable que puede ser tratado como cualquier otro producto, cualquiera fuera su naturaleza. Si se considera un bien público, se podría justificar, desde una perspectiva económica y política, un rol para el Estado como ente regulador o proveedor de esos bienes (Dill, 2005).

Se plantea de otra parte, que la educación superior efectivamente tiene rasgos de bien público, aun cuando en variados casos el Estado podría generar esos bienes con participación de instituciones de carácter privado (con y sin fines de lucro). Empero, en ámbitos relacionados con temas de carácter valorativo, como el pluralismo, la justicia social y la equidad, o bien cuando existe un riesgo involucrado en la generación de nuevo conocimiento, el aporte de instituciones privadas se torna menos evidente (CUE, 2009; Enders & Jongbloed, 2006; Kwiek, 2008; Stiglitz, 1988).

El debate que surge de estos enfoques, y que lleva a hacer una distinción entre lo público y lo privado en educación superior, es de larga data en Chile y ha sido enfocado muchas veces de forma confusa y ambigua en la literatura, dado que las fronteras entre uno y otro muchas veces son apenas perceptibles. Es indudable que cada vez más dimensiones complejas, asociadas a la educación superior, pública y privada, están impactando en los sistemas nacionales, incluyendo por cierto los aspectos normativos, financieros, científi-

co-culturales, así como sus relaciones con el sector productivo y con el Estado. (Marginson, 2007; Marginson y Sawir, 2005).

Frente a toda esta controversia han surgido posiciones que buscan superar la dicotomía entre lo estatal y lo privado, sugiriendo que existe un conjunto amplio de combinaciones que dan origen a un continuum entre ambos sectores. Desde la perspectiva de la gestión del Estado aparece entonces la figura del Estado gerencial que, por sobre lo público y lo privado, privilegia la eficiencia, la calidad y la cobertura de los servicios ofrecidos.

El presente capítulo se ha organizado en cuatro partes. En la primera, luego de esta introducción, se presentan tres modelos de gestión del Estado, los cuales sirven de base para el análisis posterior. En la segunda, se identifican las principales funciones que le corresponden al Estado en relación con la educación superior y se establecen los criterios de desempeño de acuerdo a los distintos modelos de gestión identificados en la literatura. En la tercera parte, se analiza sobre la base de las funciones y criterios identificados la propuesta de ley para la educación superior formulada por el Gobierno de Bachelet y enviada al Congreso en julio de 2016. Finalmente, se formulan algunas consideraciones generales en torno a la propuesta de Ley y se esboza un conjunto de sugerencias para superar algunas de las dificultades detectadas.

1.1. La Universidad y el Rol del Estado

La educación en general y la educación superior en particular constituyen una responsabilidad del Estado-Nación. En consecuencia, la sociedad organizada debe preocuparse de una manera sustantiva por la formación de los recursos humanos y por la generación de los saberes, conjuntamente con su utilización en pro del desarrollo económico y social de la nación y del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Bajo este contexto, tanto al sector público como al privado le compete asumir esta responsabilidad de Estado-Nación siempre y cuando el proyecto institucional sea coherente con este ideario (Espinoza & González, 2011).

Se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y le compete el fortalecimiento de la equidad y la inclusión social. La universidad debería estar alineada con el rol del Estado. No obstante, lo anterior, la concepción del Estado no es única sino que depende de un conjunto de principios y valores que pueden diferir redundando en distintos modelos de gestión. En efecto, a partir de la década del 70 tanto en Chile como en América Latina los Estados han transitado por diferentes modelos los cuales se han traslapado en distintos periodos históricos. Sobre esa base es posible sostener que el rol del Estado en relación con las universidades públicas y privadas ha variado en el transcurso del tiempo.

1.2. Modelos de gestión del Estado moderno

Para comprender mejor este rol se presentan en los párrafos siguientes algunos modelos de gestión del Estado moderno. En la literatura es posible identificar tres modelos de gestión del Estado: el modelo burocrático tradicional de origen weberiano, el modelo neoliberal y el modelo de administración gerencial, que es el que ha inspirado preferentemente los procesos de modernización de los Estados en Iberoamérica en las últimas décadas (Espinoza, González & Loyola, 2011).

1.2.1. Modelo burocrático weberiano

El modelo burocrático, que corresponde a la primera reforma del Estado moderno, se caracteriza por su carácter lógico y centralizador, que se manifiesta en: (a) la forma de resolver y administrar las cuestiones políticas, económicas y sociales por medio de una división jerarquizada del trabajo; (b) la especialización técnica de tareas y un sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores por las superiores; y (c) el ejercicio de la Administración Pública excluyente, que no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en con-

flicto con los públicos (Gómez, 1999; Gómez & Marcuello, 1997; González & Espinoza, 2011).

Dadas sus características, el modelo burocrático weberiano (Weber, 1993) no es totalmente funcional para la administración pública moderna debido a su rigidez, al centralismo, al excesivo formalismo para enfrentar los problemas, y a la normatividad exagerada que le sirve de cimiento, todo lo cual no permite reaccionar con presteza y eficiencia a los constantes cambios que demanda la sociedad (Mayntz, 1994).

1.2.2. Modelo neoliberal

El modelo de gestión neoliberal tiende a debilitar al Estado impidiendo la regulación y control de otros intereses que no fueran aquellos que determinara el mercado. En este esquema, el Estado descansa para algunas tareas en servicios externos, especialmente consultorías, para el logro de determinados productos altamente calificados (Bernazza & Bibiloni, 2008; Espinoza & González, 2012; González & Espinoza, 2011). Algunos rasgos que caracterizan la transición desde un Estado burocrático a un modelo de gestión neoliberal son los siguientes: el paso de la satisfacción de las necesidades de los usuarios a la cultura de la eficiencia; el cambio de la administración a la producción; la evolución del control formal al compromiso con las normas; de la imposición de la responsabilidad a la rendición de cuentas. En este modelo de gestión del Estado es común apreciar el uso de términos, tales como: “cliente”, “calidad”, “eficiencia”, “servicio”, “valor”, “incentivo”, “innovación”, “empoderamiento” (empowerment) y “flexibilidad” (Guerrero, 2001; González & Espinoza, 2011).

1.2.3. Modelo gerencial

El modelo gerencial de administración pública se basa en los cambios acaecidos en el mundo privado, en que se modifica la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. El modelo asume que se pasa

de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos (CLAD, 1998). Las principales características de este modelo son: a) profesionalización y estabilización de la alta burocracia; b) administración transparente; c) administradores más autónomos y responsables; d) descentralización territorial de los servicios públicos; e) desconcentración organizacional; f) control de resultados más que control de normas y procedimientos; g) autonomía gerencial de las agencias y sus gestores complementadas con nuevas formas de control; h) distinción entre dos tipos de unidades administrativas autónomas, a saber, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que actúan en servicios sociales y científicos; i) orientación de la prestación de servicios hacia el ciudadano usuario; y j) responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores públicos frente a los beneficiarios (CLAD, 1998; Espinoza, González & Loyola, 2011).

Es preciso establecer que en el modelo gerencial no se intenta privatizar los servicios públicos en el área social. El Estado continúa siendo el principal financiador, y más que esto, tiene un papel regulador, en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que, si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos debieran ser privatizados (CLAD, 1998).

Para superar esta visión dicotómica, el modelo propone un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado para el suministro de servicios públicos². El concepto de público es

2 Sobre el concepto de público no-estatal, ver el trabajo de Nuria Cunill (1995). Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no-estatal, ver el texto de Luiz Bresser y Nuria Cunill (1998).

dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad. A pesar de esta importante ventaja del espacio público no-estatal, la función reguladora del Estado sigue siendo fundamental, toda vez que puede tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas con la prestación de estos servicios.

La reforma gerencial no patrocina al mercado como el principal ente regulador para el sector público. De hecho, se plantea una distinción muy clara entre la administración pública y la gerencia del sector privado. Por una parte, el sector privado tiene como principal propósito el lucro, mientras que los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés social. Además, en el sector público toda acción finalmente es evaluada por el escrutinio democrático y la participación ciudadana, lo cual no tiene símiles en instituciones privadas (CLAD, 1998; Espinoza, González & Loyola, 2011).

Un aspecto diferente en el modelo gerencial es su funcionamiento basado en los resultados. Para ello se requiere capacitar al personal y establecer modelos de evaluación a nivel organizacional e individual.

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y, a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social (CLAD, 1998).

II. FUNCIONES Y CRITERIOS DE DESEMPEÑO QUE LE CORRESPONDERÍAN AL ESTADO RESPECTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Independiente del modelo de gestión estatal al que se aluda (burocrático, neo liberal o gerencial) se acepta que el Estado debiera ejercer, al menos, cuatro “funciones relevantes” en relación con el sistema de educación superior: a) normativa, b) financiera, c) gestiona-dora del conocimiento y de la cultura, y d) supervisora y reguladora.

A su turno, se pueden considerar cinco “criterios de desempeño” para la intervención con los cuales debiera operar el Estado en relación a las cuatro funciones antes descritas. Estos son: el desarrollo económico-social; la calidad; la equidad; la eficiencia; y la ética e integridad.

La Tabla 1 da cuenta de la relación matricial entre las funciones relevantes del Estado con respecto a la educación superior y los criterios de desempeño para su implementación, los cuales se utilizarán para el análisis.

Tabla 1
Funciones del Estado y criterios de desempeño para su implementación

FUNCIONES DEL ESTADO	CRITERIOS DE DESEMPEÑO PARA SU IMPLEMENTACIÓN				
	Desarrollo económico-social	Calidad	Equidad	Eficiencia	Ética e integridad
Normativa					
Financiera					
Gestionadora del conocimiento y de la cultura,					
Supervisora y reguladora					

A continuación, se definen las cuatro funciones del Estado antes mencionadas en relación con la educación superior y se analiza su comportamiento con respecto a los tres modelos de gestión del Estado moderno, considerando los cinco criterios de desempeño para la implementación de estas funciones.

II.1. Función normativa

Se entiende por función normativa del Estado con respecto a la educación superior a la responsabilidad de entregar orientaciones, políticas, leyes y normas que rijan al sistema, e indicaciones para su aplicación en consonancia con los principios y valores de la sociedad que representa. Las orientaciones que entregue el Estado deberían

ser afines con los lineamientos del desarrollo económico, social y cultural del país, y procurar la satisfacción de las demandas de los distintos actores e instituciones.

Las orientaciones deberían estar alineadas con las políticas nacionales y sectoriales, de modo que permitan la construcción de un sistema terciario que sea proactivo, armónico y dinámico. A su vez, estas políticas deberían expresarse en una legislación adecuada y en un conjunto de normativas que regularan la aplicación de los cuerpos legales.

En el *Modelo Burocrático Weberiano* hay una tendencia a sobredimensionar el uso de normativas para promover cambios en el sistema, a fomentar estructuras de gestión jerarquizadas y de una especialización excesiva para llevar adelante distintas tareas. La norma, bajo el imperio de este modelo, dirime los conflictos entre el sector público y el sector privado.

En el caso del *Modelo Neoliberal* la función normativa tiende a debilitar el rol contralor del Estado y a fomentar la injerencia del mercado como mecanismo regulador. Se privilegia la cultura de la eficiencia, el desarrollo de la competitividad y los logros individuales.

En el *Modelo Gerencial* se asume que lo normativo debiera privilegiar por sobre todo el crecimiento de responsabilidades individuales y el logro de los resultados esperados por sobre los aspectos burocráticos y administrativos. También en este modelo la eficiencia es un aspecto importante para el diseño de normativas.

Para la función normativa el criterio de desempeño referido al desarrollo económico social debiera estar basado en las prioridades que se han establecido para el crecimiento económico y la consolidación de una sociedad justa y democrática.

Los criterios de desempeño asociados a la calidad y equidad del sistema terciario deberían estar asociados a una equilibrada distribución de los recursos, las posibilidades de acceso, la permanencia y el logro, generando condiciones similares para todos los grupos y clases sociales.

El criterio de desempeño referido a la eficiencia debería estar asociado a los indicadores de calidad de vida de la población y a las posibilidades que todos los ciudadanos debieran tener para acceder y concluir una educación superior de calidad.

El criterio de desempeño vinculado a los aspectos éticos y la integridad deberían estar consignados en las normativas que guían a la educación superior de manera que expresaran efectivamente la consistencia con los principios, y con los valores sociales e institucionales y que permitieran satisfacer las demandas.

II.2. Función financiera

Se entiende por función financiera la responsabilidad del Estado de aportar los recursos necesarios para que el sistema de educación superior opere en forma expedita y armónica dando oportunidades iguales a todos los ciudadanos.

En el *Modelo Burocrático Weberiano* al Estado le compete ordenar de manera coherente la distribución de los recursos financieros, privilegiando sectores sociales o grupos según sus necesidades. Se preocupa de que los recursos lleguen efectivamente a los beneficiarios.

En el *Modelo Neoliberal* el financiamiento tiene como eje central la eficiencia en el uso de los recursos, privilegiando a quienes generen mejores resultados sin que sea tan prioritaria la distribución equitativa. No menos importante para este modelo, es la satisfacción del usuario o consumidor.

En lo que respecta al *Modelo Gerencial* los recursos se distribuyen en función de criterios de desempeño y sobre la base de rendiciones de cuenta, pero cuidando que exista una administración honesta y velando por una distribución territorial descentralizada.

Para la función financiera, desde el punto de vista del criterio de desempeño relacionado con el desarrollo económico y social le compete al Estado destinar una proporción razonable de sus ingresos como una inversión al crecimiento del capital humano y a la gene-

ración de innovaciones científicas y tecnológicas que permitan un crecimiento global de la economía nacional. El Estado, por otra parte, en cuanto a los criterios de desempeño asociados a la calidad y la equidad, debiera contribuir a que sus recursos redundaran en servicios educativos de excelencia homogéneamente distribuidos en su territorio y que permitieran a toda la ciudadanía las condiciones de una justa distribución en cuanto a acceso, permanencia, resultados y logro en el sistema educacional.

En lo que concierne al criterio de desempeño asociado a la eficiencia, se debiera velar porque los recursos estatales estuvieran asignados con pautas de rentabilidad, tanto productiva como social, esperable en toda inversión pública.

Igualmente, en relación al criterio de desempeño relacionado con la ética y la integridad el Estado debiera velar por el manejo cuidadoso de los fondos públicos asegurando su coherencia con las orientaciones generales del sistema y garantizando que dichos recursos lleguen efectivamente a los beneficiarios pre establecidos de acuerdo a los principios de la ética e integridad que deberían regir a toda la sociedad moderna.

II.3. Función de gestión del conocimiento y la cultura

El Estado debiera facilitar el desarrollo científico y la innovación tecnológica en las universidades como una forma de apoyar el crecimiento económico del país. En tal sentido, le correspondería contribuir a generar las articulaciones y los canales de interacción entre el mundo académico y el sector productivo, de tal suerte que la producción de nuevos saberes se plasmase- en el menor tiempo posible- en bienes tangibles o intangibles que contribuyeran al bienestar de la población. A su turno, el Estado debiera apoyar el incremento del nivel de escolaridad de toda la ciudadanía y fortalecer el nivel cultural de la población, favoreciendo normas de comportamiento social que enriquecieran la convivencia y consolidaran la identidad propia del país.

En el caso del *Modelo Burocrático* se observa que el rol del Estado está más asociado a una planificación dirigida y adecuadamente organizada en pro de un proyecto de carácter nacional.

En el *Modelo Neoliberal* de gestión del Estado se fomenta la productividad científica pero con un sentido de responsabilidad preferentemente privada.

En cambio, en el *Modelo Gerencial* se favorecen los incentivos como un mecanismo para estimular la producción científica. La función de la gestión del conocimiento bajo este esquema incorpora la tecnología como una manera de buscar mayor eficiencia privilegiándose con mayor énfasis los resultados.

Para la función de gestión del conocimiento y la cultura, el criterio de desempeño asociado al desarrollo social y económico implicaría que el Estado debiera fortalecer la relación entre la universidad y el sector productivo, en particular, en las áreas definidas como prioritarias.

Por otra parte, de acuerdo con el criterio de desempeño vinculado con la calidad académica desbebería establecerse sobre la base de parámetros asociados a resultados como de impactos generando los indicadores adecuados para ello.

En cuanto al criterio de desempeño referido a la equidad, el Estado debería cuidar y promover que el avance científico y el desarrollo tecnológico impactara de igual manera a todos los sectores de la sociedad.

Con respecto al criterio de desempeño asociado a la eficiencia en la gestión del conocimiento y la cultura debiera medirse en términos de los plazos que medien entre la generación de un nuevo conocimiento posible de aplicar y su utilización generalizada en la población.

En lo que respecta al criterio de desempeño referido a la ética y la integridad el Estado debiera velar por asignarle prioridad a aquel nuevo conocimiento que sea concordante con los valores que sean establecidos de modo que redundaran en una mejor calidad de vida de la población. Ello, no obstante, no implica desatender la producción de conocimiento más abstracto y disciplinar.

II.4. Función de supervisión y regulación

En el marco de un desarrollo armónico del sistema de educación superior el Estado no puede eludir su responsabilidad reguladora que implica controlar los avances o logros del sistema en su conjunto en pro de las orientaciones que el propio Estado ha trazado. Para ello, es necesario disponer de herramientas y mecanismos de medición y de control de avance, logro e impacto de las políticas y el desarrollo del sistema en forma global mediante indicadores apropiados. Complementariamente, el Estado debiera fijar marcos regulatorios con criterios y estándares pertinentes.

En consonancia con lo anterior, el Estado debiera ser garante de la fe pública en lo que respecta a las funciones que la sociedad le ha entregado a las universidades y al reconocimiento de títulos y grados que reflejen las capacidades idóneas para el desempeño académico y profesional.

Del mismo modo, el Estado debiera contar con las instancias y organismos pertinentes para supervisar el cumplimiento de las normativas existentes, para exigir su cumplimiento y para acoger las quejas de los usuarios. El Estado debiera, también, recopilar, sistematizar y difundir toda la información pública que sea pertinente para la toma de decisiones tanto a nivel del sistema como de las instituciones post-secundarias y de los usuarios/beneficiarios.

En el *Modelo Burocrático* la supervisión y control se ejercen sobre la base de directrices rígidas, estructuradas y coherentes.

En el *Modelo Neoliberal* la supervisión y control del Estado se minimiza dejando esta función a la libre competencia y a la preferencia de los beneficiarios de acuerdo a la relación costo-calidad.

En el *Modelo Gerencial* el Estado asume un rol más orientador en el cual se establecen directrices generales y se controla por resultados, dejando un rango de responsabilidad a los actores involucrados. De esta forma, se busca favorecer el autocontrol.

Para el caso de la función de supervisión y regulación el criterio de desempeño asociado al desarrollo económico y social implica

que el Estado debiera promover información y entregar estímulos en función de las orientaciones que se han establecido para el sistema.

En relación con el criterio de desempeño vinculado con el aseguramiento de la calidad el Estado debiera generar estándares apropiados para regular debidamente el funcionamiento de las instituciones de educación superior (incluyendo la oferta de carreras de pre grado y programas de postgrado), y velar tanto por el cumplimiento mínimo como por el mejoramiento constante de ellos.

Con respecto al criterio de desempeño referido a la equidad y la función de supervisión y regulación, el Estado debería cuidar que existiera un trato igualitario que redundara en beneficios similares para todos los actores.

En lo que concierne al criterio de desempeño asociado a la eficiencia para la función de supervisión y regulación, el Estado debería disponer y optimizar el uso de los recursos de modo de lograr en todos los niveles los estándares preestablecidos. De ese modo podría cumplirse con las exigencias de calidad requeridas para el adecuado funcionamiento del sistema de educación superior.

En cuanto al criterio de desempeño relacionado con la ética y la integridad en la función de supervisión le corresponde al Estado velar porque se supedite la regulación a los principios y valores fundamentales que orientan al sistema post secundario y cautelar la probidad en el comportamiento de las instituciones y actores.

III. LA CONCEPCIÓN DEL ROL DEL ESTADO EN EL PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Si pudieran caracterizarse los modelos de gestión estatal en los diferentes periodos históricos en relación a la concepción del Estado, se podría sostener que en los años setenta se tendió hacia un Estado Burocrático. Durante la década del 80 se propendió a un Estado Neoliberal y a partir de la década del 90 se transitó hacia un Modelo

Gerencial del Estado. No obstante, estas concepciones fueron trasladándose y coexistiendo más allá de los cambios de gobierno.

En ese contexto histórico el gobierno de la Presidenta Bachelet se propuso incorporar en la propuesta de ley que está en discusión actualmente en el Congreso Nacional diversos elementos representativos del Estado Weberiano, si bien se conservan en la norma atributos históricos importantes del Modelo Neoliberal y del Modelo Gerencial. Adicionalmente, la propuesta pretende resolver problemas y aspectos críticos de larga data que han generado la aplicación de los modelos de gestión en periodos anteriores. En los párrafos que siguen se analiza el rol del Estado plasmado en el nuevo proyecto de ley considerando las cuatro funciones relevantes antes descritas (normativa, financiera, gestión del conocimiento y la cultura, y supervisión y regulación) que le corresponde desarrollar en relación a la educación superior. Se tienen también en cuenta para el análisis los criterios de desempeño del Estado en su relación con la educación superior referidos al desarrollo económico social, la calidad, la equidad, la eficiencia, y la ética e integridad. Se hace referencia también a los modelos de gestión del Estado que subminan las propuestas.

III.1. La Función normativa del Estado en la propuesta de Ley

Para ejercer la función normativa del Estado en relación con la educación superior la propuesta de ley, inspirada en cierta manera en el Modelo Weberiano consigna la creación de un Sistema³, integrado por las instituciones y por el conjunto de organismos y servicios públicos con competencia en dicho ámbito. Para este sistema se plantean los principios que lo rigen⁴ señalando que sus pilares

3 Bachelet (2016), Título I Artículo 2, pág. 19.

4 Se definen los siguientes principios del sistema: Autonomía; Calidad; Diversidad de proyectos educativos institucionales; Inclusión; Libertad académica; Participación; Pertinencia; Respeto y Promoción de los Derechos Humanos; Transparencia y Trayectorias formativas y articulación (Ver Bachelet, 2016: Artículo 3, pag. 19).

conceptuales son: la calidad, la equidad, y la pertinencia. Los objetivos de la propuesta son los de: consolidar el sistema de educación superior, elevando la capacidad de formular políticas y mejorar la coordinación; dar garantías de calidad y de resguardo de la fe pública haciendo obligatoria la acreditación institucional, y evitando el lucro en un contexto de respeto por la autonomía; y, promover la calidad y la inclusión mediante la gratuidad y con un nuevo sistema de admisión.

Con una visión más cercana al Modelo Gerencial se plantea en la ley una provisión mixta que comprende entidades estatales y privadas incluyendo aquellas asociadas al espacio público no estatal (universidades privadas del CRUCH). En esta misma línea, la propuesta consagra el respeto por la autonomía, la diversidad de visiones y los proyectos educativos, públicos y privados, al tiempo que se promueve la pertinencia del quehacer de las instituciones, procurando su estrecha vinculación con las necesidades del país y sus desafíos presentes y futuros. Se señala que es preciso establecer principios orientadores que garanticen la cautela de la fe pública depositada en estas instituciones, promoviendo mejoras continuas de calidad y la transparencia en el uso de los recursos.

En concordancia con la idea de fortalecer el rol del Estado (modelo Weberiano), en el proyecto de ley se establece que *“Las instituciones de educación superior estatales, esto es, las universidades y centros de formación técnica creados por ley tienen como misión contribuir al cumplimiento del deber del Estado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural del país. En ese marco, deben participar del Sistema de Educación Superior fundando su quehacer en las normas y principios generales que define esta ley, en el aporte al bien común y al desarrollo integral, inclusivo y sostenible del país y sus regiones”* (Bachelet, 2016: Art.141). Más aun agrega que dichas entidades deberían caracterizarse por ser instituciones: *“laicas; de calidad y pertinencia; pluralistas; equitativas; que consideren la participación de*

todos los estamentos” (Bachelet, 2016: Art 142). Se postula, además, que dichas instituciones conformarían una red que facilitaría el auto mejoramiento de su calidad, la vinculación con las políticas nacionales y regionales, una interacción entre ellas en materia de gestión y académica –incluyendo la posibilidad de compartir infraestructura para la investigación– y, la innovación (Bachelet, 2016: Art 143). Sobre este particular el proyecto no entrega indicaciones respecto a las instituciones privadas, ni siquiera para las universidades privadas del CRUCH. Por otro lado, a nivel institucional, la mayoría de los estatutos de las universidades del Estado fueron impuestos durante la dictadura militar y, a la fecha, salvo excepciones, no han podido ser actualizados. Ello implica, en muchos casos, que no reflejan el necesario pluralismo y la democracia propia de la vida de una comunidad académica (Bachelet, 2016).

III.2. La Función financiera del Estado en la propuesta de Ley

En el nuevo proyecto de ley el Estado opta por mantener el modelo de gestión más gerencial y continúa con el régimen de aportes tanto al sector público como al sector privado. El aporte fiscal directo (AFD) se reduciría anualmente hasta desaparecer mediante la ley de presupuesto (Bachelet, 2016: Art. Transitorio Quincuagésimo Noveno). Paralelamente, y sobre la base de los aportes recortados al AFD, se incrementarían de manera gradual los recursos destinados a un fondo de desarrollo y mejora de investigación y creación artística tanto para universidades públicas y privadas que estén adscritas al régimen de gratuidad en un monto que duplica la reducción que experimente el AFD. (Bachelet, 2016: Art 187)

La letra del proyecto, además, alude a la mantención del financiamiento por la vía de fondos concursables, tales como los convenios marco para las universidades estatales y los convenios de desempeño que estarían dirigidos a universidades privadas incluyendo las del CRUCH y estatales. En ambos casos se trata de fondos contra proyectos orientados a la mejora de la eficiencia. Esto

constituye una continuidad del modelo gerencial. Se plantea, del mismo modo, la necesidad de suprimir gradualmente el Aporte Fiscal Indirecto (AFI)⁵ (Bachelet, 2016: Artículo 200) que es una herencia del Modelo Neoliberal basado en la lógica del mercado y la competencia. En este sentido, cabe destacar que el gobierno ya comenzó a aplicar durante el presente año 2017 ese cambio por la vía de glosa presupuestaria.

En lo que concierne a ayudas estudiantiles, la propuesta de ley persigue cumplir con el objetivo de construir una sociedad más equitativa e inclusiva. Con ese fin el proyecto busca aliviar la carga financiera de las familias para que sus hijos accedan a la educación superior y, mediante ello, potenciar sus capacidades y aumentar en forma duradera sus posibilidades de mayor bienestar, confianza y seguridad en el futuro. El financiamiento público necesario para alcanzar este objetivo conlleva un esfuerzo fiscal de gran magnitud que sólo es posible de alcanzar en forma paulatina. En función de ello, el proyecto de ley presentado en el año 2016 mantiene el Crédito con Aval del Estado (CAE)⁶ y el Crédito Solidario con las mismas tasas de interés. Igualmente, se continúa con las distintas becas (indígena, hijos de profesores, bicentenario, etc.). Todas estas ayudas estudiantiles, con excepción del crédito solidario, están abiertas tanto para jóvenes que se matriculan en entidades públicas como privadas. A lo anterior se agrega como principal cambio la instauración del régimen de gratuidad en forma paulatina, teniendo como norte alcanzar la gratuidad universal el año 2050.

En el proyecto se plantea, bajo el concepto de la educación como un derecho coherente con la función del Estado Weberiano, que el régimen de gratuidad debería estar abierto a todos los estudiantes de la educación superior mediante un proceso de implementación

5 Monto entregado por el estado a las instituciones que reciben los 27.000 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria

6 Este aspecto ha generado un importante debate en el Congreso donde un sector (al igual que la CONFECH) aboga por la supresión total de esta modalidad de crédito

paulatina. Se asume que la gratuidad es financiada en su totalidad por el Estado para cursar estudios de pregrado en aquellas instituciones que cumplan con las condiciones exigidas, a saber: contar con cuatro años de acreditación, no tener fines de lucro, y que sus aranceles estén regulados por el Mineduc (Bachelet, 2016: Artículos 156 y 157).

Aun cuando la reforma de la educación superior del año 1981 se inspiraba en un Modelo Neoliberal de la gestión del Estado se planteó en esa época que las universidades serían instituciones sin fines de lucro. Esta última definición que puede estar más vinculada a un Modelo Weberiano de la gestión del Estado se intenta reforzar en este nuevo proyecto de ley. Sin embargo, contradictoriamente, se mantiene de manera optativa la posibilidad de lucrar para el caso de los institutos profesionales y los centros de formación técnica, donde concurren los sectores de menores recursos. No obstante, aquellas entidades que opten por continuar lucrando, se verían inhabilitados de acceder a fondos públicos y por tanto a recibir el beneficio de la gratuidad para sus estudiantes.

Finalmente, en el proyecto de ley se propone de manera más coherente con el Modelo Weberiano, la creación de un fondo de las instituciones de educación superior estatales, para que cumplan con las obligaciones que les son propias y para su fortalecimiento institucional (Bachelet, 2016).

En el proyecto de ley no se trata de manera detallada lo referido al financiamiento estatal para la investigación, la innovación y la transferencia tecnológica que es una de las características relevantes que se dan usualmente bajo un Modelo Weberiano. Sin embargo, se establecen las condiciones de financiamiento que contemplan instancias de supervisión y control del Estado para aseguren la viabilidad financiera de las instituciones de educación superior. Se exige, además, llevar una contabilidad completa que puede ser fiscalizada por el Estado de acuerdo a normas rigurosamente establecidas (Bachelet, 2016: Arts.96 y 97). Este requerimiento, sin lugar a dudas, es una expresión del Modelo Weberiano de gestión.

III.3. La Función del Estado en la Gestión del Conocimiento y la Cultura en la Propuesta de Ley

Si bien en los antecedentes de la propuesta de ley se hace referencia a la función académica asociada a la creación de conocimiento y cultura, en el articulado del proyecto las referencias sobre este tema son escasas. En la propuesta de ley no hay una concepción de lo que es la gestión del conocimiento y la cultura al interior de las universidades, es decir, que su labor no concluye con el desarrollo de la investigación sino también con la implementación de las innovaciones derivadas del nuevo conocimiento generado.

Se postula que la universidad debe cumplir con roles claves para la sociedad incluyendo: establecer y mantener vínculos estrechos y permanentes con las necesidades presentes y futuras del país; contribuir con la investigación aplicada y orientada a estos objetivos, pero también con la investigación básica y de frontera que permiten conocer mejor el mundo y comprender a las personas y la sociedad; reflexionar sobre los grandes temas nacionales, el cultivo de las artes y las humanidades, y la preservación del patrimonio cultural y natural que contribuyen a la construcción de la identidad nacional (Bachelet, 2016). Esta visión se identifica más bien con una concepción gerencial del Estado.

Estos antecedentes se expresan superficialmente en algunos artículos del proyecto. Por ejemplo, en el artículo 4 se menciona que las universidades tienen por misión “...cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales. Corresponde a las universidades contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones” (Bachelet, 2016: 35).

Para la generación del conocimiento, creación e innovación en el sistema universitario se propone evaluarlas a través de la capacidad de: “...realizar innovación y de alcanzar logros en asociación con los

sectores relevantes para el desarrollo social y económico del territorio en el que se inserta la institución” (Bachelet, 2016: Art. 45, pág. 58).

Se asevera, de igual manera, que los criterios de evaluación de investigación o innovación que desarrollan las instituciones deberían contribuir a mejorar: *“el acervo de conocimiento, ... los procesos productivos y la actualización de la formación entregada. La institución debe demostrar que cuenta con políticas y mecanismos formales para la promoción, registro y valoración de la producción académica”* (Bachelet, 2016: Art 45, pág. 58). En concordancia con el Modelo del Estado Weberiano, en términos específicos se señala que las entidades estatales tienen como misión el *“desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural del país. En ese marco, deben participar del Sistema de Educación Superior fundando su quehacer en las normas y principios generales que define esta ley, en el aporte al bien común y al desarrollo integral, inclusivo y sostenible del país y sus regiones”* (Bachelet, 2016: Art 141, pág. 105).

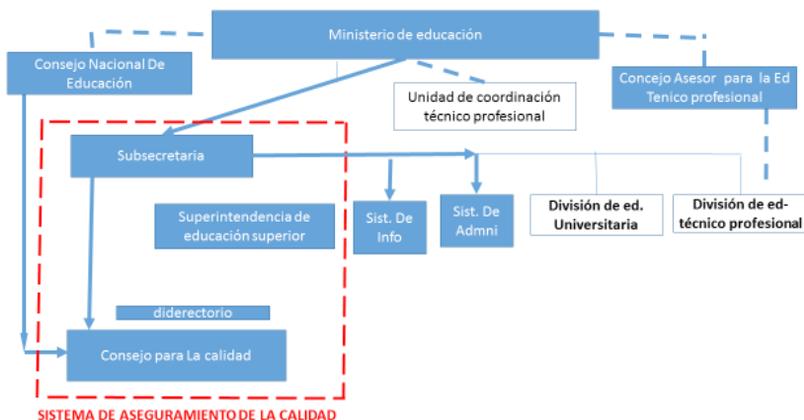
III.4. La Función de Supervisión y Regulación del Estado en la Propuesta de Ley

Esta función se concibe en el proyecto de ley desde la perspectiva de la regulación y del aseguramiento de la calidad. Como se ha señalado anteriormente, en lo que respecta a la regulación el proyecto de ley propone establecer un “sistema de educación superior” ya que se diagnostica en forma certera que en la actualidad no existe como tal⁷, para lo cual se requiere establecer un conjun-

7 Bachelet (2016: 6) “El país carece de instancias para la definición de objetivos y horizontes compartidos, capaces de orientar el desarrollo de la educación superior en un horizonte de largo plazo. En consecuencia, las instituciones de educación superior han operado como partes inconexas entre sí y movidas por diferentes intereses. La falta de objetivos y principios del sistema de educación superior, así

to de definiciones básicas. La propuesta de ley, en concomitancia con el Modelo Weberiano que la sustenta, le asigna un rol bastante más protagónico al Estado en términos de regulación, el cual se ejercería a través de: a) la Subsecretaría de Educación Superior, mediante los procesos de admisión y del Sistema de Información; b) la Superintendencia de Educación Superior, que asumiría la fiscalización sobre el cumplimiento de las normativas y recibiría las quejas y reclamos de los usuarios y las instituciones; y c) el Sistema de Aseguramiento de la Calidad que velaría por los procesos de licenciamiento, acreditación y seguimiento a los planes de mejoramiento; d) la agencia para la calidad (que sucedería a la CNA); y e) un organismo externo al sistema que es el Consejo Asesor de la educación técnico profesional de nivel superior.

Gráfico 1
Estructura del sistema de educación superior
según la propuesta de ley



A ello se sumaría la regulación indirecta a través de la entrega de recursos públicos. De la misma manera, se establece un sistema

como la inexistencia de definiciones claras respecto de los quehaceres y fines de las instituciones, implica que éstas sólo responden a definiciones autoimpuestas”

de admisión unificado y de carácter obligatorio dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior.⁸ Se insta un control sobre la apertura de nuevas carreras, para todo tipo de instituciones, entregándose esta responsabilidad al Consejo de la Calidad.⁹

El aseguramiento de la calidad se consagra en la propuesta de ley como un sistema con una importante participación del Estado al cual le corresponde, entre otros: el desarrollo de políticas; la identificación, recolección y difusión de los antecedentes para la gestión, el licenciamiento y la acreditación institucional, de las carreras que establece la ley y los programas de doctorado; el diseño y propuesta de criterios y estándares para la acreditación; la selección y capacitación de los pares evaluadores; la autorización de la apertura de nuevas carreras; y, el seguimiento a las exigencias que se determinen en los procesos de licenciamiento y acreditación. Conforme se indica en el Artículo 42, la acreditación institucional sería obligatoria para las instituciones de educación superior autónomas y consistiría en la evaluación y verificación del cumplimiento de estándares de calidad, los que refieren a recursos, procesos y resultados.

Para efectos de lo señalado se establecen cuatro niveles de acreditación institucional que están asociados al cumplimiento de determinados estándares de calidad y que determina la continuidad de las operaciones y condiciona la apertura de nuevas sedes, carreras y el crecimiento de la matrícula (Bachelet, 2016: Art. 54). En el caso de las instituciones no acreditadas, el Estado podrá designar un administrador provisional que colaborará en su proceso de estabilización para recuperar su acreditación o bien en casos más críticos a un interventor de cierre que definiría un plan de término de actividades en forma ordenada (Bachelet, 2016: Art. 57). Esto representa fehacientemente al modelo de gestión del Estado Weberiano.

A su vez, para las universidades acreditadas se establece que la Subsecretaría de Educación Superior determinaría el número de va-

8 Bachelet (2016: Artículo 12, p 25).

9 Bachelet (2016: Párrafo 10, Artículo 73, p. 56).

cantes de primer año por carrera en el caso de aquellas entidades que se encuentren adscritas al régimen de gratuidad. Para ello se utilizaría como criterios, entre otros, el nivel de acreditación institucional, el tipo de institución (Universidad, Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica) y la cobertura regional en educación superior (Bachelet, 2016: Art. 178). Igualmente, esta mirada responde a una concepción del Modelo Weberiano de gestión.

Cabe señalar que este proyecto deja fuera la acreditación obligatoria de algunas carreras de riesgo social y tampoco hace mención de los postítulos y maestrías, sobre los cuales no habría ningún control de calidad. Así también, no se entregan mayores detalles sobre la acreditación de las áreas de investigación, postgrado y vinculación con el medio (Bachelet, 2016: Art.45). Ello refleja una reminiscencia de un modelo de gestión gerencial del Estado.

Con la nueva normativa se pretende mejorar la coordinación entre los organismos del Estado, mediante el fortalecimiento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Para ello se propone crear el Consejo para la Calidad (agencia de carácter estatal), que tendrá la responsabilidad de garantizar la fe pública, definiendo los estándares asociados a la certificación de la calidad y que, a la vez, se constituya como una institución con alto grado de autonomía en las decisiones respecto de la evaluación de las instituciones basada en esos estándares.

La propuesta de ley busca corregir las insuficiencias del actual marco regulatorio (que se generó con la aplicación del modelo de gestión estatal neoliberal), que han posibilitado prácticas que han redundado en la extracción de rentas desde las instituciones de educación superior en las que el lucro se encuentra prohibido. Se pretende con el enfoque del proyecto de ley, más inspirado en un Modelo Weberiano, que los recursos destinados a la educación superior se inviertan en sus fines, considerando la naturaleza pública y privada de las instituciones de educación superior, la diversidad en sus misiones y la complejidad de sus funciones.

Para lograr dichos objetivos, el proyecto de ley gradualmente propone medidas que ya están presentes en la legislación chilena en

otros ámbitos de protección de la fe pública y del interés social, y que aplicadas adecuadamente al ámbito educacional apuntan a prevenir, desincentivar y sancionar conductas que van en detrimento de los fines de las instituciones del nivel terciario y que vulneran la fe pública depositada en ellas. Para la fiscalización de esta y las demás normas de esta propuesta de ley, se propone crear una Superintendencia de Educación Superior (Bachelet, 2016).

En definitiva, la propuesta de ley consagra un sistema de educación mixto y diverso que requiere contar con un conjunto de instituciones estatales fortalecido que desarrolle todas sus funciones bajo los principios propios del servicio público. En esa perspectiva, un objetivo central del proyecto es propiciar el fortalecimiento de las instituciones estatales definiendo su misión y responsabilidades. No obstante, aquello, las entidades estatales estarán sometidas a la supervisión de la Contraloría General de la República (Bachelet, 2016: Art. 144). En este caso interactúan concepciones de los modelos Gerencial y Weberiano de la gestión del Estado.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES Y PROPUESTAS

Aun cuando el gobierno actual ha intentado incorporar aspectos del Modelo de Gestión Weberiano del Estado no le ha sido fácil formular una política pública respecto a la educación superior, debido a que dentro de la propia coalición gobernante hay visiones de mundo y proyectos de sociedad contrapuestos que privilegian distintos modelos de gestión Estado. A ello se suma que importantes sectores (partidos políticos opositores al gobierno y el empresariado, entre otros) inspirados en una concepción neoliberal de la gestión del Estado se oponen a las transformaciones que desea llevar adelante el gobierno de Bachelet y que ponen en entredicho el modelo vigente desde 1981. En breve, el proyecto de ley resume esas divergencias lo que ha dificultado su trámite y aprobación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones sobre la propuesta de ley, a continuación se revisan las funciones que le competen al Estado en relación a la educación superior.

IV.1. Función Normativa

En cuanto a lo normativo, de acuerdo a la concepción del Modelo de Gestión Weberiano, el proyecto de ley tiende a fortalecer el rol del Estado. En este esquema se da especial atención al fortalecimiento de un sistema unificado cuyo eje es el Estado y cuyo norte es la concepción de la educación como un derecho para todos los ciudadanos. Así también, alude a la necesidad de apoyar a las universidades estatales. De igual modo, se propicia el desarrollo científico y la innovación tecnológica vinculada al desarrollo productivo del país entregándole una responsabilidad más relevante a las universidades estatales. Para ello, en la propuesta de ley se plantea propiciar mediante cuerpos legales acciones tendientes a lograr el propósito previamente mencionado. A lo anterior debe agregarse que, por una parte, endurece los controles para evitar el lucro en las universidades y para el resguardo de los recursos fiscales y, por otra, propone incrementar sus atribuciones para el control y aseguramiento de la calidad de las instituciones, carreras y programas de postgrado. Se pretende además que las instituciones del Estado cubran debidamente todas las regiones del país.

En el proyecto hay también algunos aspectos que enfatizan el Modelo Gerencial. Por ejemplo, se busca mejorar la eficiencia de las entidades públicas, flexibilizando las normativas internas vigentes de modo de hacerlas competitivas para su administración con las universidades privadas. Junto con ello, mantiene un sistema de provisión mixto respetando las autonomías institucionales.

En el plano de las recomendaciones es indispensable que la nueva legislación fortalezca el rol del Estado y el apoyo a entidades estatales, flexibilizando sus normativas de gestión. Debería, por otra parte, darse un trato especial a universidades sin fines de lucro con buenos indicadores de investigación y con una oferta de calidad. Considerar el aseguramiento de la calidad en los programas de cuarto nivel en especial maestrías y postítulos, resulta esencial para tender al logro de un sistema integrado y coherente.

IV.2. Función financiera

En lo que concierne al financiamiento, con la concepción del Modelo Weberiano de la gestión del Estado, se intenta modificar un esquema basado en la libre competencia y en el supuesto que la educación superior concebida como un beneficio individual justificaría un pago de aranceles coherentes con la tasa de retorno privado. La gratuidad de los estudios se inscribe también en el Modelo Weberiano para el cual la educación es un servicio que debe otorgar el Estado como un derecho adquirido por la ciudadanía. A su turno, se prevé entregar recursos que garanticen los mínimos de calidad requerida al menos para las entidades estatales.

En la ley se devela una preocupación especial del Estado por otorgar recursos adicionales a aquellas entidades donde existen necesidades de renovación de la infraestructura y el equipamiento, así como también más dificultades para reclutar profesores altamente calificados y para captar alumnos de menor capital cultural que requieren una dedicación y atención mayor. En esta perspectiva, se sugiere crear una subvención especial asociada al espacio geográfico garantizando que los ciudadanos de todo el territorio tengan iguales oportunidades de acceder a una educación superior de calidad. Junto con ello se sugiere que el Estado provea recursos a los estudiantes de carreras técnicas (estudiantes de CFTs).

La propuesta de ley incorpora, sin embargo, algunos aspectos del Modelo Gerencial. Por ejemplo, sugiere incrementar la entrega de fondos fiscales sobre la base de una evaluación de desempeño. Del mismo modo, se sugiere focalizar de mejor manera los fondos estatales para cursar estudios de pre grado a los estudiantes de sectores más vulnerables, sin discriminar si se trata de universidades públicas o privadas, siempre y cuando ellas y sus carreras estén debidamente acreditadas. Por otra parte, se suprime el AFI que fue instaurado en 1981 en el marco del modelo neoliberal (Bachelet, 2016).

Para la distribución de los recursos estatales se propone aplicar un criterio de responsabilidad social por sobre la rentabilidad privada

para efectos del financiamiento público. Parece razonable que la gratuidad sea una aspiración que se mantenga y que cobra pleno sentido cuando la sociedad chilena sea más equitativa. Por un lado, cabe la posibilidad que la gratuidad beneficie a estudiantes que se matriculen solo en instituciones estatales tal como acontece en los casos de Brasil, Uruguay y Argentina. Por otra existe la posibilidad de financiar en función de las necesidades individuales de los alumnos independiente de la institución que los albergue. En este último caso, el control sobre el lucro debiera ser muy riguroso, de tal suerte de asegurar que los recursos públicos beneficien a los alumnos y no a los sostenedores. También el Estado debería preocuparse por desarrollar la infraestructura y el equipamiento necesario para la docencia y la investigación en las universidades estatales. Para ello se requiere que el aporte directo del Estado para estas entidades se incremente sustantivamente, ya que en la actualidad solo alcanza al 19% (Galleguillos, Hernández, Sepúlveda y Valdés, 2016) de modo de afianzar sus proyectos y reducir su endeudamiento con la banca. Por último, se sugiere incrementar el financiamiento para fomentar el desarrollo de la educación técnica superior y mantener el crecimiento de la cobertura con equidad y calidad.

IV.3. Función de Gestión del Conocimiento y la Cultura

En la propuesta de ley se da menor énfasis para el trabajo de las universidades en la gestión del conocimiento y el desarrollo de la cultura. No obstante que se señala que la investigación sería una condición ineludible para las universidades, en la práctica mantiene una concepción del Modelo Gerencial de gestión del Estado, privilegiando los fondos concursables. Dentro de este esquema se reconoce en la norma la relevancia de las universidades estatales en cuanto al desarrollo de la investigación, la innovación y la cultura.

Desde la perspectiva del modelo del Estado Weberiano, la propuesta carece de una concepción unificada donde distintas entidades vinculadas al desarrollo científico y tecnológico se concatenen para lograr un desarrollo armónico del país, que además oriente la entrega de los recursos estatales.

En el terreno de las recomendaciones se sugiere promover en todas las universidades, tanto públicas como privadas, la gestión del conocimiento. Es decir, la pronta aplicación de los nuevos saberes que se generen por la investigación y el desarrollo tecnológico. También se sugiere invertir en programas de ciencia, innovación y transferencia, así como en iniciativas culturales que contribuyan tanto al crecimiento económico como al bienestar social. En particular, se sugiere promover la generación de patentes asociadas a la investigación universitaria. Todas gestionan conocimiento, yo estoy de acuerdo en que todas debiesen desarrollar la investigación, pero reconociendo desde la innovación, esto es un poco distinto a la idea de la diversidad de instituciones unas complejas de proyección internacional, otras de nicho y otras preferentemente orientadas a la formación profesional.

IV.4. Función de Supervisión y Regulación

En esta línea, la propuesta de ley, dada su concepción weberiana, ciertamente entrega un rol más protagónico al Estado en términos de la regulación, la supervisión, y el control de calidad del sistema. Se asume que el Estado es el garante de la calidad y del bien público, y por ende, tiene las atribuciones para controlar e intervenir cuando las instituciones no cumplan con su función social. Eso explica, por una parte, el fortalecimiento de la estructura orgánica del Ministerio de Educación y de los organismos encargados del aseguramiento de la calidad, y, por otra, el incrementar las atribuciones que se le otorgan a los nuevos organismos e instancias que plantea la propuesta de ley para la fiscalización y el control (administrador provisional y de cierre de instituciones) y la aplicación de sanciones.

En este ámbito se recomienda propiciar una mayor preocupación del Estado por el fomento de la calidad asegurando, por una parte, el cumplimiento de estándares mínimos para el caso de instituciones de menor envergadura, y, por otra, el fortalecimiento de universidades con mayor tradición y de clase mundial. En la misma línea sería conveniente generar mecanismos de planificación indicativa

asociadas a sistemas de información confiables. En último término, se recomienda incorporar a la brevedad las funciones de superintendencia (por ejemplo, recibir los reclamos), para velar por el correcto uso de los recursos y procurar así el cumplimiento de las normativas y el desarrollo armónico del sistema.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Bachelet, M. (2016). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley de Educación Superior. Santiago, 4 de Julio
- Bernazza, C. & Bibiloni, H. (2008). *Política y Gestión Pública: Los Fines y Los Medios Para el Proyecto*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación, Instituto Nacional de Capacitación Política.
- Bresser, L. & Cunill, N. (1998). “Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Bresser y Nuria Cunill (Editores). Buenos Aires: CLAD, Paidós.
- CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- CUE (2009). Nuevo Trato con el Estado. Fortaleciendo la Política de Educación Superior Estatal. Documento aprobado por los Rectores del Consorcio de Universidades Estatales. Santiago: CUE.
- Cunill N. (1995). “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº4, pp. 1-20.
- Dill, D. (2005). The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education. En <http://www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf>
- Enders, J. and Jongbloed, B. (2006). The public, the private and the good in higher education and research: an introduction. En http://www.transcript-verlag.de/ts752/ts752_1.pdf
- Espinoza, O. & González, L.E. (2012). Universidad y Bien Público: Nuevas Tendencias en América Latina. En A. Didriksson & J. R. de la Fuente (Eds.). *Universidad, Responsabilidad Social y Bien Público: El Debate Desde América Latina* (pp.123-151). México, D.F: Editorial Miguel Angel Porrúa & Universidad de Guadalajara.
- Espinoza, O., González, L.E. y Loyola, J. (2011). Relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos para el fortalecimiento de la gestión públi-

- ca en Iberoamérica. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Vol. 50, pp.5-44.
- Galleguillos, P., Hernández, T., Sepúlveda, F. & Valdés, R. (2016). *Reforma a la Educación Superior: Financiamiento Actual y Proyecciones*. Santiago, DIPRES, Ministerio de Hacienda.
- Gómez, C. (1999). "La administración pública en una sociedad globalizada". En *Revista de Gestión Pública y Privada*, N°4, pp. 157-168.
- Gómez, C. & Marcuello, Ch. (1997). *Sociedad, individuo y organización: un ensayo para discutir*. Zaragoza: Egido.
- González, L. E. (1990). *Calidad de la Docencia Universitaria en América Latina y el Caribe. Políticas, Gestión y Recursos. Estudio de Casos*. Santiago: CINDA-OEA.
- González, L.E. & Espinoza, O. (2011). *El Rol del Estado Frente a las Universidades Públicas y Privadas*. En J.J. Brünner & C. Peña (Eds.). *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado* (pp.249-275). Santiago, Ediciones U. Diego Portales.
- Guerrero, O. (2001). "Nuevos Modelos de Gestión Pública". En *Revista Digital Universitaria*, Vol.2, N°3. En <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- Kwiek, M. (2008). *The University and the Welfare State in Transition: Changing Public Services in a Wider Context*.
En http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Berlin_October_2007/Kwiek.pdf
- Marginson, S. (2007). *The public/private divide in higher education: A global revision*. *Higher Education* 53: 307-333.
- Marginson, S. and Sawir E. (2005). *Interrogating global flows in higher education*. *Globalisation, Societies and Education* 3 (2), 281-309.
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Stiglitz, J. (1998). *Knowledge as a global public good*. In World Bank. *Knowledge for Development*. World Development Report. London: Oxford University Press. En <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/index.htm>
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

1.6. La economía política del capitalismo académico: el caso de Chile

José Joaquín Brunner

*Doctor en Sociología de la Universidad de Leiden
y profesor titular e investigador de la Facultad
de Educación Universidad Diego Portales (UDP)*

Capitalismo académico en la literatura reciente

“...most academics’ lives have at least been ‘touched’ by the forces of the market. The impact of the market on academic work is mediated by various factors, for example, the degree to which the individual operates as a state, market or corporate professional”. McCollow and Lingard (1996:15)

RESUMEN: *Este trabajo aborda el enfoque del capitalismo académico que explica cómo las dinámicas de las economías neoliberales son incorporadas por las instituciones de educación superior. Propone un análisis conceptual y descriptivo del fenómeno del CA dentro de un enfoque de economía política comparada de los sistemas nacionales. Este fenómeno es controversial y emerge de la estructuración de las prácticas docentes y de las propias instituciones en la oferta de servicios alejándose de sus fines de bien público.*

Comienza con el análisis del capitalismo académico como parte de la modernidad capitalista, abordando la tipología de los regímenes de economía política sobre la que se estructuran las distintas formas de CA, para finalmente aplicarlas al caso chileno.

I. PRESENTACIÓN

Dentro del campo de estudios de la educación superior (ES), la literatura sobre capitalismo académico (CA) es amplia, aunque relativamente reciente (Cantwell, B. y Kauppinen, 2014) y poco conocida en América Latina. Viene aumentando desde el pionero análisis de Slaughter y Leslie (1997) a fines de los años 1990, marca un hito con el volumen de Slaughter y Rhodes (2004) a mediados de los 2000 y se expresa innovadoramente en trabajos recientes como los de Jessop (2017) y Schulze-Cleven y Olsen (2017). La mayor parte de esta literatura se refiere a sistemas nacionales de ES de países desarrollados, básicamente del área idiomático anglosajón, aunque hay excepciones, incluyendo algunos países de América Latina (Maldonado-Maldonado, 2014).¹ Además, existe en idioma castellano una variopinta literatura inspirada por un ánimo de polémica ideológica –contra el neoliberalismo y las políticas neoliberales– más que por un auténtico interés de conocimiento y comprensión.

En general, el CA suele ser abordado sintomáticamente a partir de un conjunto variado de fenómenos que son estudiados por separado y que aparecen indistintamente como causa o efecto, dando lugar a descripciones que en ocasiones se usan también como explicaciones. Entre estos fenómenos se encuentran, por ejemplo, la transformación capitalista del trabajo académico (Gonzales, Martínez y Ordu, 2014; Rhoades, 2014), la expansión de la ES provista por agentes privados (Teixeira et al., 2017; Bjarnason et al., 2009), la revolución *managerial* en torno a la nueva gestión pública (Shepherd, 2017), el disciplinamiento del tiempo académico (Gibbs et al., 2014), la producción de ES para el mercado (Kauppinen, 2013), el *market making* de la ES (Komljenovic y Robertson, 2016), el vínculo entre universidad y sector productivo en la perspectiva de la triple hélice (Ranga y Etzkowitz, 2013; Etzkowitz, 2008), la empresarialización de

1 Como referencias para el análisis latinoamericano del CA, Maldonado-Maldonado (2014:199) cita a Bernasconi, Bensimon y Ordorika, Borón, Brunner, Martins, y Rhoades, Maldonado-Maldonado, Ordorika y Velásquez.

las instituciones académicas (Clark, 1998), el involucramiento de la investigación académica con actividades de transferencia y comerciales (Perkmann et al., 2013), la incorporación de la ES como un capítulo en las negociaciones del GATS (Verger, 2010), el retraimiento de la financiación fiscal de las IES y el imperativo para las universidades estatales de obtener recursos en el mercado (Kwiek, 2014a), la privatización de las responsabilidades del Estado en el campo de la ES (Carnoy et al., 2014; Teixeira y Dill, 2011), la crisis de sentido de la universidad pública (Marginson, 2016; Brunner, 2014) que correría el peligro de perder su alma al comercializar sus funciones (Newman, 2000). Adicionalmente la literatura revisada se refiere a fenómenos como la razón digital y la universidad en el capitalismo cibernético (Peters, 2015); la colonización de lo público por las lógicas privadas en el ámbito de la ES (Guzmán-Valenzuela, 2016); el surgimiento de formas burocrático-empresariales de gobernanza de las organizaciones académicas (Kwiek, 2008; Deem, 2001) con la consiguiente pérdida de la colegialidad de las culturas institucionales (Rowlands, 2016) y la presencia de nuevos proveedores de ES (Knight, 2015). Más recientemente se incorpora el estudio del CA transnacional (Kauppinen y Cantwell, 2014a, 2014b) bajo la hegemonía del concepto de *world class universities* (Wang, Cheng y Liu, 2012) y el imperio de los rankings globales (Hazelkorn, 2015).

Asimismo, y con un similar énfasis descriptivo, forma parte de esta literatura el análisis de amenazas y riesgos asociados al CA y sus contradicciones culturales (Brunner, 2015a; Martins, 2004); las resistencias frente a aquellos riesgos y amenazas y, en general, frente a los procesos de mercantilización (Saunders y Blanco Ramírez, 2017; Jemielniak y Greenwood, 2015, Brown, 2011), así como el estudio de los contra-fenómenos de desprivatización (Kwiek, 2014a), desmercantilización (Kauppinen, 2013; Brunner, 2015b) y de retorno a una “idea de la universidad” para el post-CA (Guzmán-Valenzuela, 2016, 2017; Szadkowski, 2017).

A medida que el enfoque del CA –como preferimos llamarlo, antes que emplear la más ambiciosa noción de “teoría del CA” (Kauppi-

nen, 2015; Slaughter y Rhoades, 2004:1-34)– se ha ido expandiendo para incluir más tópicos y espacios geográficos, al igual que un mayor número de autores y perspectivas disciplinarias, “existe el peligro que el concepto [de CA] pueda llegar a ser exageradamente descriptivo y perder algo de su valor analítico y empírico” (Cantwell y Kauppinen, 2014:4. Ver además Vålímáa y Hoffman, 2008).

De hecho, las propias definiciones más usuales de CA poseen este carácter descriptivo de variados fenómenos que entre sí presentarían una afinidad electiva, como Weber designa a la activa y recíproca atracción entre formas culturales que pertenece a un mismo o a distintos campos de actividad.²

Así, por ejemplo, Slaughter, en su obra con Leslie de 1997, caracteriza al CA como comportamientos organizacionales e individuales de mercado o de tipo mercado destinados a generar ingresos (Slaughter y Leslie, 1997:8), mientras más recientemente, junto con Rhoades, lo presenta como mecanismos a través de los cuales múltiples segmentos de la ES se mueven hacia cuasi-mercados y mercados (Slaughter y Rhoades, 2004:11). Por su lado, Gary Rhoades resume la idea de CA que emerge de la literatura como una estructuración de prácticas de profesores, departamentos, universidades y sistemas en torno a la generación de ingresos, involucrando a lo largo de dicho proceso al sector privado, de maneras tales que transforman los valores de la academia y alejan a la ES de sus fines de bien público (Rhoades, 2014: 113). Vålímáa en tanto ofrece un concepto más dependiente de la política, al postular que el CA debe ser entendido –en tanto teoría social de rango medio– como una explicación de la forma en que las dinámicas de economías neoliberales son incorporadas por las IES (Vålímáa, 2014: 46). Por último, en términos amplios,

2 “Weber does not define it, but one could propose the following definition, based on the weberian use of the notion: elective affinity is a process through which two cultural forms – religious, intellectual, political or economical – who have certain analogies, intimate kinships or meaning affinities, enter in a relationship of reciprocal attraction and influence, mutual selection, active convergence and mutual reinforcement”. (Löwy, 2004:103).

se sostiene que los estudios empíricos sobre CA describen en general, “las cambiantes relaciones y el desdibujamiento de las fronteras entre universidades, mercados y Estados en diferentes contextos” (Kaidesoja y Kauppinen, 2014:166).

La relativa imprecisión con la cual se emplea la noción de CA lleva a cierta confusión, según señalan algunos autores. Por ejemplo, se argumenta que es utilizada indistintamente como una teoría para explicar la emergencia de un nuevo sistema universitario, como una metáfora para referirse a ciertos fenómenos propios de ese nuevo sistema, como un término descriptivo del modelo emergente de universidad o bien como un programa político disfrazado de teoría analítica, concluyendo que CA es un concepto que claramente requiere “ulteriores desarrollos y refinamientos” (Collyer, 2014: 2).

El presente estudio se propone contribuir a la literatura especializada en este campo. Propone un análisis conceptual y descriptivo del fenómeno del CA dentro de un enfoque de economía política³ comparada de sistemas nacionales de ES. Sin embargo, en vez de tomar como objeto sistemas nacionales de países centrales dirige la atención hacia el caso de Chile, al que Jessop (2017:9) menciona como ejemplo de un CA en fase avanzada de financialización mediante la formación de un mercado secundario de *Student Loan Asset-Based Securities* (SLABS). Ya veremos que este aspecto no es,

3 Un enfoque de economía política comparada busca entender los modos de producción, distribución y financiamiento de la ES en diferentes sistemas nacionales, así como su gobernanza en relación con la asignación de oportunidades y beneficios generados por la ES. Sucintamente, “es una rama de las ciencias sociales que analiza la interrelación entre la política y la economía. Se aplica aquí a sistemas de educación superior con especial atención a modelos de mercado y de intervención estatal, provisión pública y privada, y control centralizado y descentralizado de universidades, *colleges* y escuelas. Este enfoque permite revisar la investigación sobre la relación entre aprendizaje y trabajo en sociedades industriales avanzadas y en desarrollo” (Halsey, 1992:1916). Para una aproximación más general al enfoque de economía política comparada, ver Hall (1997). Para aplicaciones de este enfoque a la educación superior, dentro de diferentes perspectivas teóricas, véanse Carpentier (2015), Röwert (2015) y Olssen y Peters (2005).

en realidad, el que merecería destacarse mayormente en el análisis del caso chileno.

¿Cómo proponemos avanzar en el terreno conceptual? Mediante cuatro pasos sucesivos.

Primero, postularemos que las dinámicas de incorporación de la ES al mercado, eje del CA según vimos, son parte de un proceso mayor de racionalización característico de la modernidad capitalista. Esto permite situar aquellas dinámicas dentro de la tradición del análisis weberiana (Brubaker, 2006; Kalberg, 1980), dejando atrás la mera descripción de este fenómeno clave.

En seguida, ofreceremos un análisis de aquellas dinámicas que caracterizan la incorporación de la ES al mercado, su colonización por éste, distinguiendo entre los varios fenómenos involucrados que, como veremos, guardan entre sí relaciones de afinidad electiva.

En base a dicho análisis, adelantamos una tipología de regímenes de economía-política de la ES que sirve de base para el desarrollo ulterior de una variedad de formas de CA.

Por último, aplicamos este enfoque al estudio del caso chileno, primero a nivel del sistema nacional de ES y luego a nivel de grupos de instituciones universitarios.

1.1. El orden de la ES y su colonización por el mercado

Según señala Weber en diferentes partes de sus escritos (Sica, 2000), las fuerzas que impulsan la racionalización de la modernidad (occidental) llevan a la emergencia de diferentes “órdenes de vida” con sus correspondientes “esferas de valor” (como la economía, la política, la estética, la erótica y la esfera u orden intelectual), cada uno dotado de sus propios valores, fines y medios; su legalidad o lógica interna y de relativa autonomía. Se trata por tanto de campos separados de acción social que organizan de manera progresivamente especializada –en referencia a valores distintivos– la vida de las personas y grupos participantes en cada esfera.

Al mismo tiempo, sin embargo, las diferentes esferas, con sus valores y prácticas autónomas, se ven sometidas a la incesante expansión de la racionalidad instrumental, que vuelve a des-diferenciarlas y gradualmente las sujetas a todas a la lógica del cálculo de medios y fines (racionalidad instrumental), transformando así la orientación de sus prácticas en un sentido propiamente capitalista (Gane, 2002:Cap. 3). Dicho en pocas palabras, la tesis central de Weber en este punto es que la modernidad capitalista trae consigo el dominio cada vez más amplio de un tipo específico de racionalismo, el que debe entenderse en términos de categorías de medios y fines, acciones de propósito u orientadas a metas y estándares de racionalidad instrumental utilitaria. Es esta forma especial de racionalidad –propia de la esfera burocrática y del mercado racionalizado en términos weberianos– la que amenaza con extenderse hacia todas las esferas de valor, “colonizándolas” con su propia lógica, como dirá Habermas (2006)⁴.

Esto mismo vale también para los diferentes sectores de la cultura, trátase de las artes, la ética, la educación, la comunicación y las ciencias, entre otros. Y vale también para aquellas instituciones culturales donde más fuertemente se ha preservado hasta ahora la

4 “With regard to the colonization of the public sphere by market imperatives, what I have in mind here is simply the redefinition of politics in market categories. The rise of autonomous art and an independent political press since the late 18th century proves that the commercial organization and distribution of intellectual products do not necessarily induce the commodification of both the content and the modes of reception. Under the pressure of shareholders who thirst for higher revenues, it is the intrusion of the functional imperatives of the market economy into the “internal logic” of the production and presentation of messages that leads to the covert displacement of one category of communication by another: Issues of political discourse become assimilated into and absorbed by the modes and contents of entertainment. Besides personalization, the dramatization of events, the simplification of complex matters, and the vivid polarization of conflicts promote civic privatism and a mood of antipolitics” (Habermas, 2006: 422). Para un tratamiento más extensor, véase Habermas (2010). Para un análisis de la tesis weberiana aplicada a la educación en general, ver Rossiter (2015). Para una aplicación a la ES, ver Jütten (2013:Sección III).

autonomía de los valores propios, como ocurre con la universidad y la academia modernas, nacidas en el espacio público al amparo de la razón ilustrada.⁵

Según indica Scaff (2007, 2652-2666), esta tesis de una racionalización progresiva de las diversas esferas de la cultura, interpretada consecuentemente, significa que la “intelectualización” o predominio creciente de procesos cognitivos abstractos llega a abarcar aspectos tan distintos entre sí de la vida moderna “como estandarización, mercantilización (*commodification*), mediciones en términos de eficiencia, evaluaciones de costo-beneficio, procedimientos administrativos legales y coordinación y gobierno burocrático”, conduciendo al desencantamiento (desmagificación) del mundo.

Otro especialista en Weber sugiere que de la representación que éste brinda del capitalismo moderno y del protestantismo ascético, pueden colegirse hasta diez y seis diferentes sentidos en que usa el término ‘racional’, todos ellos asociados a aquella lógica de la acción eficiente: “deliberado, sistemático, calculable, impersonal, instrumental, exacto, cuantitativo, gobernado por reglas, predecible, metódico, purposefull, sobrio, escrupuloso, efectivo, inteligible y consistente” (Brubaker, 2006:2). Con razón Marcuse pudo decir, en una crítica sin duda reduccionista pero verdadera, que, en la sociología de Weber, “la racionalidad formal se convierte sin ruptura de continuidad en racionalidad capitalista” a secas (cit. En Mommsen, 1984:433).

En suma, la racionalización weberiana, actuando desde el lado del Estado burocrático y el mercado racional, transforma la esfera pública y sus instituciones (Brunner, 2014, 2011). “El primero, convierte a

5 Recuérdese a Kant (2004) en *El Conflicto de las Facultades*, perspectiva que es retomado por Derrida (2004) en *Mochlos* o el conflicto de las facultades. De cualquier forma, debe señalarse que la universidad proyecta las bases ético-corporativas y político-jurídicas de su autonomía aún más atrás en la historia, confundándose con los fueros medievales conquistados en la pugna contra el poder imperial y eclesiástico (Nybom, 2008, 2007; Le Goff, 2008).

dicho espacio en un dominio social que es parcialmente regulado por la lógica funcionalista de la administración burocrática. El segundo convierte la esfera pública en un dominio social que parcialmente pasa a ser comandado por la lógica funcionalista de la *commodification* capitalista. La ubicuidad de la racionalidad funcionalista desafía la posibilidad de la autonomía humana” (Susen, 2011:50). En el caso particular de la ES, estas formas de racionalización capitalista afectan ante todo la economía política de los sistemas nacionales que la proveen, transformándola por el efecto combinado de una serie de fenómenos entrelazados.

1.2. Fenomenología del CA

Nuestra tesis entonces es que aquel proceso de racionalización de doble cara actúa en el campo de la ES fundamentalmente a través de procesos que transforman la economía política (Halsey, 1992) de los sistemas, dando lugar a diferentes fenómenos que resultan en la instalación del CA en los sistemas nacionales de ES, con variables grados de privatismo a nivel global.⁶

Primero, el fenómeno de privatización, entendido aquí específicamente como el impulso dado por los Estados –por acción u omisión– a la provisión privada de ES. Implica la apertura del espacio público de la ES para la participación de instituciones privadas sin fines de lucro (filantrópicas o comerciales, “*commercial nonprofits*”, según las llama Hansmann, 2000)⁷ admitiéndose también, bajo otros

6 La cuestión terminológica es esencial aquí pues, como se verá, diferentes autores definen de maneras distintas ciertos conceptos que por lo demás se hallan estrechamente relacionados entre sí pero que conviene entender separadamente porque juegan distintos roles en la economía política del privatismo característico del CA. Esfuerzos similares de clarificación con otros enfoques de análisis se encuentran, por ejemplo, en Verger (2013) y en Kauppinen (2013).

7 Many nonprofit firms, however, receive no meaningful amount of income in the form of donations, but rather are “commercial nonprofits” whose income derives almost exclusively from fees charged for private goods and services rendered di-

arreglos de CA, la presencia de instituciones privadas con fines de lucro. De hecho, históricamente la privatización de la provisión tuvo diversos objetivos y adoptó distintas formas organizacionales (Levy, 2007). Por ejemplo, ocuparse de la formación de los herederos (Bourdieu y Passeron, 2003) y reproducir ciertos segmentos de las élites; dar cabida a proyectos educativos con un sentido particular de misión, como pueden ser universidades confesionales o adscritas a una ideología; ofrecer una alternativa frente a la ES estatal cuando ésta es socialmente excluyente o bien, por el contrario, presenta un fuerte deterioro académico; ofrecer un espacio de movilidad a sectores medios emergentes y dar curso a la masificación y posterior universalización del acceso a la ES, como ha ocurrido en diversas partes del mundo en décadas recientes. A este último fenómeno nos hemos referido en ocasiones como un de privatización de la expansión del nivel superior de la educación (Brunner, 2016a).

Segundo, el fenómeno de mercadización, referido a una forma especial de gobernanza y coordinación de aquellos sistemas nacionales de ES que, en el lenguaje del Triángulo de Clark (1983:143) tienen su centro de gravedad inclinado hacia el vértice de los mercados y actúan por ende en un contexto competitivo de intercambios. La mercadización opera mediante el establecimiento de un mercado institucional para la ES, donde concurren instituciones de todo tipo; obligadamente aquellas que no reciben aportes directos del Estado, y todas aquellas que deben competir por estudiantes, por profesores, por una proporción significativa de sus ingresos y por prestigios (Brunner, 2009, 2006). Estos varios mercados materializan en diferentes grados las llamadas “libertades de mercado”, tanto por el lado de las instituciones como de los estudiantes (Jongbloed, 2011; 2004) e interactúan entre sí, reforzando los efectos de la mercadización. Cabe notar que estos mercados no aparecen espontáneamente, sino que resultan de las políticas activas o de dejar hacer por parte de los

rectly to the pay or, just as it does for a typical for-profit firm (Hansmann, 2007). Véase asimismo Hansmann (1990).

Estados, igual como la forman en que se institucionalizan las “libertades” del mercado son resultado de regulaciones públicas (Teixeira et al., 2003).

Otra dimensión importante de la mercadización, según veremos más adelante, tiene que ver con la extensión e intensidad con la cual los gobiernos utilizan “mecanismos de tipo mercado” y crean “cuasi-mercados” (Agasisty Catalano, 2006; Blöndel, 2005; Niklasson, 1997) para administrar el espacio estatal de la ES, interviniendo allí con dispositivos tales como competencia por fondos, condicionamiento de recursos a resultados de desempeño, licitación de vacantes, contratos de desempeño, incentivos ligados a la producción, etc.– e impulsando la adopción, por parte de las universidades estatales, de prácticas e instrumentos propios de la nueva gestión pública (NPM según su sigla inglesa) (Ferlie, Musselin, Andresani, 2008). Mientras la primera modalidad de mercadización opera a la manera de un contexto, generando un modo de coordinación a nivel del sistema, la segunda funciona como un instrumento de política pública, generando cambios de comportamiento a nivel de las instituciones (Shattock, 2003:46-50).

Tercero, el fenómeno de mercantilización (*commodification*) del bien educacional (Komljenovic y Robertson, 2016; Olsen y Peters, 2005), como resultado de la producción de ES para el mercado a cambio de un precio (arancel de matrícula) que permite al proveedor obtener una ganancia o, más ampliamente, generar un excedente del que puede disponer para distintos fines (Shattock, 2003:51)⁸. Se

8 En el campo de la ES, la distinción entre ganancia (del propietario o controlador) o lucro y generación de un excedente a la manera incluso de instituciones sin fines de lucro pero orientadas hacia el comercio es esencial. Pues como señala Weber, “‘Afán de lucro’, ‘tendencia a enriquecerse’, sobre todo a enriquecerse monetariamente en el mayor grado posible, son cosas que nada tienen que ver con el capitalismo. Son tendencias que se encuentran por igual en los camareros, los médicos, los cocheros, los artistas, las cocottes, los funcionarios corruptibles, los jugadores, los mendigos, los soldados, los ladrones, los cruzados: en *all sorts and conditions of men*, en todas las épocas y en todos los lugares de la tierra, en toda circunstancia que ofrezca una posibilidad objetiva de lograr una finalidad de lucro. Es preciso,

emparenta estrechamente con el concepto de comercialización del conocimiento (Kleinman, 2010), usado de preferencia en la literatura anglosajona para designar la venta de productos y servicios producidos por la investigación y otras actividades de las universidades, tanto académicas como no-académicas (Bok, 2003).

Ambos aspectos son claves para la comprensión del CA; en efecto, representan una valorización y monetarización de un servicio (docencia) y de un bien (conocimiento), respectivamente, que en un pasado lejano se entendían como un don de Dios que como tal no podía venderse (*Scientia donum dei est, unde vendi non potest*, según el famoso aforismo medieval⁹). Y que luego, con el advenimiento de la modernidad secular y la inclusión de las universidades en la esfera estatal-nacional, pasan a ser concebidos como bienes comunes que el Estado debía financiar y hacer accesibles para la sociedad en su conjunto; por ende, fuera del alcance del mercado y el comercio. Los economistas llaman a estos bienes, bienes públicos, aquellos que, una vez producida una determinada cantidad, pueden ser consumidos simultáneamente por todos los miembros de la sociedad sin que se afecte el consumo de cada uno (no rivalidad en el consumo) y sin que tampoco pueda discriminarse entre los que desean acceder (no exclusión del consumo) (Marginson, 2011).

Si bien la mercantilización de la enseñanza apareció desde temprano en los centros académicos que enseñaban profesiones lucrativas como

por tanto, abandonar de una vez para siempre un concepto tan elemental e ingenuo del capitalismo, con el que // nada tiene que ver (y mucho menos con su “espíritu”) la “ambición”, por ilimitada que ésta sea; por el contrario, el capitalismo debería considerarse precisamente como el freno o, por lo menos, como la moderación racional de este irracional impulso lucrativo. Ciertamente, el capitalismo se identifica con la aspiración a la ganancia lograda con el trabajo capitalista incesante y racional, la ganancia siempre renovada, la “rentabilidad”. Y así tiene que ser; dentro de una ordenación capitalista de la economía, todo esfuerzo individual no enderezado a la probabilidad de conseguir una rentabilidad está condenado al fracaso (Weber, 2012:1168).

9 Ver Post, Giocarinis y Kay (1955). Trato sobre eso con mayor detalle en: Brunner (2016b).

derecho y medicina (Verger, 1992), se mantuvo a raya primero por la doctrina de la Iglesia Católica (recuérdese los Concilios de Letrán tercero y cuarto de los años 1179 y 1215) que declaraban la gratuidad de la educación de los pobres y, más adelante, por los Estados nacionales, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo 20 (Brunner, 2016). A partir de ese momento, la imagen social y la definición de economía política de la ES comienzan a ser disputadas, abriéndose paso progresivamente la idea de que, aun reconociéndose la ES como un derecho fundamental (McCowan, 2012) y un bien público con múltiples beneficios sociales (cosa que incluso encuentra cabida en el pensamiento liberal de Adam Smith (Teixeira, 2006), al mismo tiempo debía ser considerada como un bien privado, con beneficios monetarios y no monetarios de carácter individual y apropiación personal (McMahon, 2009; Marginson, 2007a) y con efecto de status o posicional para cada individuo en las jerarquías de la estratificación social.

A su turno, y como cabía esperar en sociedades que comienzan a pensarse a sí mismas como sostenidas sobre economías basadas en el conocimiento (Peters, 2015; Peters, Murphy y Marginson, 2009), éste adquiere ahora un valor decisivo y estratégico para el desarrollo de las naciones y la competitividad de las empresas y se convierte –junto con la ES– en un asunto del libre comercio mundial (Knight, 2016) y en una fuente de valorización y rentabilidad de cualquiera cadena de producción.

Cuarto, el fenómeno de empresarialización de la visión, misión, gobierno y, sobre todo, gestión universitaria (Clark, 1998), que de esta manera muda de ser concebida como una institución ligada a una “idea de universidad” –en la tradición de la filosofía idealista alemana del siglo XIX (Habermas, 1982)– para ser considerada ahora una organización (Krücken y Meier, 2006) sujeta a los fenómenos de privatización, mercadización, mercantilización y comercialización a los que debe adaptarse, así como a las determinaciones que adoptan los Estado y gobiernos para su gestión y financiamiento.

Según argumenta a este respecto un reciente artículo sobre la trayectoria del CA en tres países (EEUU, Alemania y Noruega), “estas tres democracias han experimentado procesos estatalmente san-

cionados de liberalización institucional, definida como el fortalecimiento de principios de mercado: *self-reliance*, rivalidad competitiva y descentralización de las decisiones. Un seguimiento de estos procesos a través de indicadores para cada principio de mercado –recortes en el financiamiento no-condicionado por estudiante, fomento de políticas pro competencia, y expansión de la autonomía de las universidades– muestra cómo las autoridades públicas han buscado estimular el emprendimiento y la *accountability* de las universidades a través de la competencia en desmedro del autogobierno profesional y de una administración pública ejercida verticalmente de arriba hacia abajo” (Schulze-Cleven y Olsen, 2017:2).

Efectivamente, el emprendimiento se transforma en condición de subsistencia y proyección organizacional para universidades que deben actuar en contextos de mercado o cuasi-mercado –sean privadas o estatales– y que se hallan forzadas a generar sus propios ingresos o una parte sustancial de ellos, debiendo producir un excedente a la vez que servir el bien público, ser empresas rentables y altruistas por consiguiente, a riesgo de quedar estancadas o desvalorizar su capital reputacional.

Las características y dinámicas de las universidades emprendedoras han sido estudiadas en detalle por Clark (1998, 2004; ver además Rhoades y Stensaker, 2017), existiendo además una vasta literatura sobre sus vínculos con el sector productivo (Etzkowitz, 2004), su participación en actividades de transferencia de conocimiento hacia la sociedad civil (Vorley y Nelles, 2009) y la esfera pública (Jongbloed, 2015; Leydesdorff y Etzkowitz, 2003) y de adopción de políticas públicas (Holmwood, 2016), así como también sobre los efectos de la empresarialización en las formas de gobierno y gestión de las organizaciones (Amaral, Meek, y Larsen, 2003; Shattock, 2003; Marginson y Considine, 2000), la profesión académica (Halffman y Radder, 2015) y la conducción de la propia vida (la *Lebensführung* weberiana¹⁰) de los académicos, individualmente y como grupo de

10 Como señala Max Weber, “Para seleccionar aquel modo de conducción de vida (*Lebensführung*) y de concebir la profesión más adecuada a la esencia del capitalismo (es

status, en particular –en el contexto del CA– como expresión de la racionalización y el disciplinamiento productivo de su trabajo (Gonzales, Martínez y Ordu, 2014; Ball, 2012, 2006, 2003).

1.3. *Privatismo*

Postulamos que el conjunto combinado de los fenómenos revisados en la sección anterior –entre los cuales existe una evidente afi-

decir, para que este modo pudiera vencer a otros), debería nacer primariamente no en los individuos aislados, sino como una concepción de un grupo de hombres. Este origen es, por tanto, lo que precisa explicarse ante todo” (Weber, 2012: Pos. 1825). En un comentario aclaratorio, Löwith agrega: “En contraste explícito, y en supuesta oposición al análisis “economicista” de Marx, el carácter distintivo del análisis de Weber del capitalismo en términos de la sociología de la religión consiste en lo siguiente: Weber no vio el capitalismo como un poder compuesto de “relaciones” entre las fuerzas y los modos de producción que se han vuelto autónomas, al grado que todo lo demás pueda ser entendido, a partir de ahí, en términos de ideología. Para Weber, el capitalismo sólo puede convertirse en la potencia “más fatídica” de la vida humana porque ya se ha desarrollado previamente a sí mismo dentro del marco de un “modo racional de conducción de la vida” [*einer rationalen Lebensführung*] [en cuanto] ethos occidental. Este ethos orientador se manifiesta, a su vez, en el “espíritu” del capitalismo (burgués) así como en el del protestantismo (burgués). Tanto la religión como la economía se configuran en su viviente realidad económica y religiosa, dentro de la corriente de esta totalidad orientadora y a su vez dejan, como contraefecto, su huella concreta en ésta. La forma que adquiere la economía no es una consecuencia directa de una fe particular, pero tampoco es el credo religioso una consecuencia “emanada” de una base económica, sino que ambas se ven configuradas “racionalmente” sobre la base de una racionalidad general en la conducción de la vida [*Lebensführung*]. En su significado primariamente económico, el capitalismo, como tal, no puede ser considerado como el origen independiente de la racionalidad. Más bien, una conducción racional de la vida —originalmente motivada por la religión— permitió al capitalismo, en el sentido económico, crecer y convertirse en una fuerza dominante de la vida. [Por ello], Weber investigó la conexión interna entre la “ética” protestante y el “espíritu” del capitalismo, no tanto como una relación causal, sino como una afinidad electiva [*Wahlverwandtschaft*] interna entre una ideología de un credo religioso y una acción económica. Ambas están basadas en un “espíritu” general o ethos, cuyo portador social por excelencia es la burguesía occidental” (Citado por Gil Villegas, 2015: Pos. 5613). Véase además sobre este concepto weberiano clave: Müller (2017), Swedberg (2005:150-151) y Abel y Cockerham (1993).

nidad electiva (McKinnon, 2010; Löwi, 2004), en el sentido que interactúan y se potencian mutuamente— produce un efecto que desde hace una década venimos llamado “de privatismo” en la ES (Brunner 2009:338-339; Brunner y Uribe, 2007:183-194)¹¹, el cual representa —diremos ahora— una específica forma de manifestación del CA que permite distinguir entre variedades de éste.

De lo anterior debe concluirse que el privatismo es un fenómeno multidimensional en el campo de la ES. Comprende no solo la base de economía política de los sistemas sino dimensiones de trayectoria histórica, de economía política, de organización institucional, de políticas públicas, de cultura sistémica y organizacional y de comportamiento individual. Adicionalmente, sugiere que su estudio debe llevarse a cabo en diferentes niveles: preferentemente en el de los sistemas nacionales de educación superior, donde se sitúa el presente estudio pero, además, en niveles de mayor agregación, como regiones del mundo o el nivel global, y en niveles de menor agregación, como sectores institucionales dentro de los sistemas nacionales (estatal y privado, por ejemplo, o universitario y no-universitario), instituciones individuales, unidades dentro de las instituciones (disciplinas, departamentos, programas, institutos de investigación, centros de transferencia tecnológica, profesión académica) y académicos individualmente considerados (su disciplinamiento productivo).

En cambio, la dialéctica entre privatismo y su contención o reversión —sea en el plano de la desprivatización, desmercadización, desmercantilización o desempresarialización— es, como señalamos antes, un tópico menos estudiado que el del privatismo, aunque existe una emergente literatura. Ésta posee cuatro vertientes principales. Primero, la reducción del sector de provisión privada y/o la

11 El empleo de este término ha ido abriéndose paso además hacia otros autores, con diversas interpretaciones y enfoques. Ver, por ejemplo, Leihy y Salazar (2017), Salazar y Leihy (2017), Zapata y Tejeda (2016a), Echeverría (2015), León (2015), Menéndez Gallegos (2014), Molina Bravo (2014), Tiana (2014), Salazar (2013), Espinosa Figueroa (2010), Tiana (2009).

pérdida de dinamismo del mismo, bajo diversas circunstancias en diferentes países (Kwiek, 2017; Levy, 2013). Segundo, la nacionalización o incremento de las lógicas públicas en instituciones privadas y sus efectos (Kwiek, 2014b). Tercero, la implementación de políticas públicas de *decommodification* (Esping Anderson) en el campo de la ES (Brunner, 2015b; Willemse y de Beer, 2012). Cuarto, en general, y esta es la parte más abundante de la literatura emergente, la crítica de los varios fenómenos que conforman el privatismo del CA, especialmente de la mercantilización (Torres, 2014; Gorostiaga y Tello, 2011; Ball, 2009) y la revolución *managerial* (Ordorika y Lloyd, 2013; Acosta Silva, 2002;) Por fin, la compleja interrelación entre ambos tipos de procesos –la dialéctica entre lo público y lo privado en el campo de la ES; su construcción y desconstrucción) también comienzan ser abordadas en el plano de los sistemas (Enders y Jongbleod, 2007; Brunner y Peña, 2011a, 2011b), de las organizaciones (Bromley y Meyer, 2014; Cohates y Mahat, 2014) y de las políticas públicas (Brunner, 2015c).

1.4. Economía política del CA

La presente sección tiene por objeto proporcionar un esquema de análisis comprado de economía política de la ES que, basado en elementos elaborados en las secciones anteriores, permita identificar algunos tipos ideales dentro de la variedad de CAs y contrastarlos con otros casos nacionales a la manera de ilustración del argumento principal.

Partimos por presentar un dispositivo elemental que ofrece una suerte de mapa topográfico de diferentes sistemas nacionales de ES. Estos aparecen ordenados en relación con dos ejes. En el eje horizontal se localizan según su menor o mayor grado de privatización de la provisión (% de matrícula en instituciones de ES privadas). Y, en el eje, vertical se distribuyen conforme al grado de mercantilización/comercialización del financiamiento de los correspondientes sistemas (% del ingreso total proveniente de fuentes privadas).

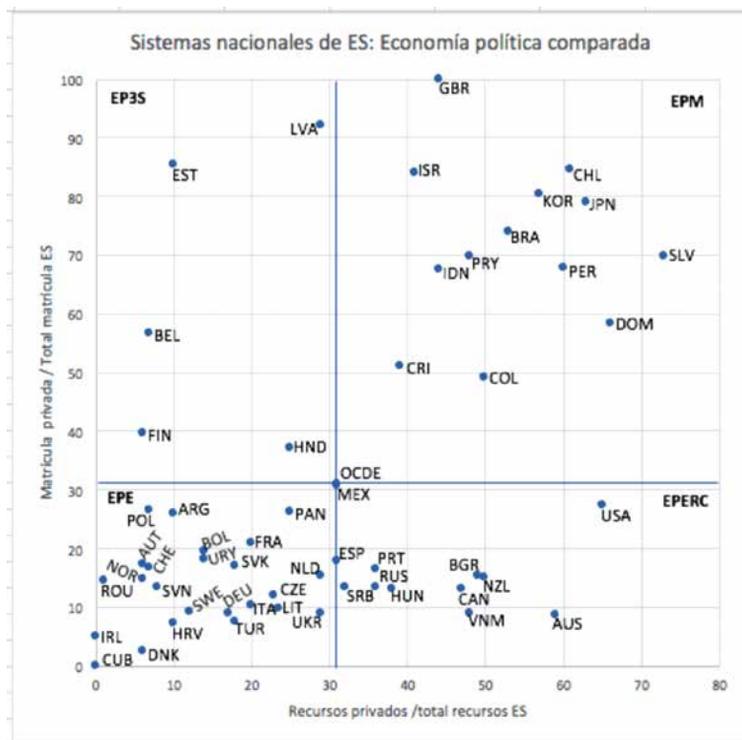
Sin duda, es un esquema elemental. Pero permite obtener una primera visión de dónde se hallan ubicados los sistemas nacionales de ES de varias regiones del mundo para los cuales se cuenta con información comparable, distribuidos según su régimen de economía política.

Tomando pie en el punto de intersección de ambos ejes donde se sitúa el promedio de los países de la OCDE –con valores de 30% en el eje horizontal y de 31% en el eje vertical– se generan cuatro cuadrantes que –considerados en sus valores extremos– dan lugar a cuatro tipos ideales¹² de economía política, identificados con las siglas EPM, EPERC, EPE y EP3S (respectivamente, economía política de mercado, economía política de Estado con recuperación de costos, economía política de Estado y economía política de tercer sector). A su turno, estos tipos proporcionan la base para describir y analizar –dentro de cada uno de esos cuadrantes– las diversas modalidades nacionales o variedades de CA (Gráfico 1).

12 In a Weberian sense, ideal types are analytical constructs for use as yardsticks for measuring the similarity and difference between concrete phenomena. Ideal type analysis involves differentiation of both categories and degrees of membership in such categories (Kvist, 2007).

Gráfico 1

Sistemas Nacionales de ES: Economía Política Comparada



Leyenda: ARG=Argentina, AUS=Australia, AUT=Austria, BEL=Bélgica, BRA=Brasil, CAN=Canadá, CHL=Chile, COL=Colombia, CRI=Costa Rica, CUB=Cuba, CZE=República Checa, DEU=Alemania, DNK=Dinamarca, DOM=República Dominicana, ESP=España, EST=Estonia, FIN=Finlandia, FRA=Francia, GBR=Gran Bretaña, HON=Hondura, HRV=Croacia, HUN= Hungría, IDN=Indonesia, IRL=Irlanda, ISL=Islandia, ISR=Israel, ITA=Italia, JPN=Japón, KOR=República de Corea, LVA=Latvia, LTU=Lituania, MEX=México, NLD=Países Bajos, NOR=Noruega, NZL=Nueva Zelanda, OCDE, PAN=Panamá, PER=Perú, POL=Polonia, PRT=Portugal, ROU=Rumania, RUS=Rusia, SRB= Serbia, SVN=Eslovenia, SVK=Eslovaquia, SWE=Suecia, URY=Uruguay, USEA=Estados Unidos de América, TUR=Turquía, UKR=Ucrania, VNM=Viet Nam. EPM=Economía Política de Mercado, EPERC=Economía Política de Estado con Recuperación de Costos, EPE= Economía Política de Estado y EP3S=Economía Política de Tercer Sector. Fuente: Sobre la base de OECD, *Education at a Glance 2016*; Brunner y Miranda, *Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2016*. UIS, Base de datos de educación superior, 2017.

1.5. Cuadrante EPM

En su condición típico-ideal, el cuadrante situado al noreste del Gráfico representa una economía política completamente privatizada en el eje vertical (solo existe matrícula provista por instituciones privadas) y el total de ingresos de la ES proviene de fuentes privadas, sean hogares, los propios estudiantes, empresas o donaciones. Daría lugar también a un caso extremo de CA, con un intenso grado de privatismo en todas las dimensiones. La ES funcionaría como un servicio provisto exclusivamente a través del mercado, con organizaciones universitarias y no-universitarias de ES compitiendo entre sí, encargándose el Estado exclusivamente de otorgar becas y créditos –o de apoyar la organización y el funcionamiento de un esquema al efecto– para facilitar el acceso de estudiantes de bajos ingresos, regular y supervisar la “industria” y subsidiar actividades que comprobablemente no pudiesen ser financiados a través del mercado (bienes públicos puros).

Junto a una privatización completa de la provisión, existiría además una aguda mercadización, una fuerte mercantilización, un alto grado de comercialización y organizaciones académicas forzadas, todas ellas, a actuar como empresas eficientes para adaptarse a su entorno, responder a sus “clientes” y generar rentabilidad para los dueños, o tratándose de organizaciones sin fines de lucro, para producir el excedente necesario que les permita invertir en su propio desarrollo, infraestructura, mejoramiento y expansión.

De acuerdo con supuestos puramente economizantes, esta forma de organizar la economía política de ES, combinada con políticas pro-mercado y mínimamente intrusivas, por tanto, conducirían a una mejor calidad, efectividad, eficiencia y productividad de la ES (Vedder, 2005, 2004; Raines y Leathers, 2003:163-230). Por el contrario, conforme a versiones críticas de distinta inspiración –desde neomarxistas hasta neohumanistas– la materialización de este modelo acarrearía el fin de la universidad (de su “idea” y práctica institucionales) y su absoluta funcionalización y subordinación al mercado, con la consiguiente mercantilización de la esfera de los saberes y su

conversión en un mero apéndice del capital (Collini, 2012; Olssen y Peters, 2005).

Desde un punto de vista de la economía política, Marginson argumenta que las reformas de mercado de la ES se hallan constreñidas por límites intrínsecos del sector –bienes públicos y competencia por status– y por factores políticos asociados con dichos límites. Una reforma que quisiera llevar la ES de un país al tipo ideal de una EPM sería, por ende, utópica (Marginson, 2013).

Efectivamente, ningún país ha organizado su sistema de ES de acuerdo con este modelo puro de economía política. Y por tanto tampoco existe en parte alguna una plena o completa subsunción de la ES por el CA.

Sin embargo, como muestra el Cuadrante EPM, hay algunos sistemas nacionales de ES que se aproximan a este tipo ideal, entre las cuales el caso de Chile es uno, junto a República de Corea, Japón, Israel, Brasil y El Salvador. Además, se sitúan próximos varios otros sistemas nacionales, como los de Perú, Paraguay e Indonesia, y también República Dominicana, Costa Rica y Colombia.¹³ (Se integra asimismo a este Cuadrante Gran Bretaña, cuyo sistema se halla compuesto, más bien, por instituciones públicas con un status especial, en la tradición de instituciones independientes del Estado y que, al igual que algunos de los sistemas del Cuadrante EP3S, arriba a la izquierda, son sujetos por los gobiernos –para su financiamiento y evaluación– a diversos mecanismos de tipo mercado).

¿En qué se diferencian entre sí los sistemas que ocupan un lugar dentro del Cuadrante EPM?

No solo en la proporción de matrícula y recursos provistos por el sector privado y el sector estatal sino, asimismo, en la composición institucional de la provisión entre los subsectores filantrópico, “com-

13 Para el caso de los países latinoamericanos mencionados, véase Brunner y Miranda (2016) y los respectivos “informe por país” disponibles en: <http://www.cinda.cl/2016/11/16/informe-educacion-superior-en-iberoamerica-2016/>. Para el caso de Israel ver Cohen y Davidovitch (2016) y Davidovitch e Iram (2014).

mercantil nonprofit” y con fines de lucro. Asimismo, en cuanto al peso que posee la provisión y el financiamiento estatales. Adicionalmente, se diferencian de acuerdo al rol que cumplen las instituciones –tanto privadas como estatales–, a su perfil misional y funciones, a sus niveles de selectividad, vinculación con sectores estratégicos de la sociedad y al prestigio de las organizaciones integrantes de cada sector.

Amén de lo anterior, se diferencian por la específica combinación o balance de las fuerzas que coordinan a cada sistema nacional; en especial, el grado de mercadización alcanzado, el rol que desempeña el Estado/gobierno en la conducción del sistema y la capacidad de las propias instituciones y sus comunidades para autogobernarse y/o negociar las reglas que deben regirlas con el poder político-burocrático del Estado.

Asimismo, influirá el carácter y grado de privatismo que exprese el binomio mercantilización/comercialización y, en general, la consecuente empresarialización de las corporaciones académicas, espo-leadas por aquel entorno de envoltente mercadización. Más adelante, en la sección final, volvemos sobre esto para ver, en particular, como se comporta el sistema de ES vigente en Chile en las diferentes dimensiones del privatismo.

I.6. Cuadrante EPE

Si nos movemos en diagonal hacia el extremo suroeste del mapa encontramos el Cuadrante de EPE, situado en las antípodas del anterior, caracterizado por una combinación donde, en el tipo ideal, provisión y financiamiento son proporcionados íntegramente por el Estado.

Este es el espacio donde a comienzos el siglo XIX se originan los modelos napoleónico y humboldtiano de universidades y donde posteriormente, a lo largo de la mayor parte del siglo XX, se sitúa la ES pública (estatal) del primer, segundo y tercer mundo. En la actualidad, se ubican en un extremo de este Cuadrante o próximos al vértice del tipo ideal, Cuba, Irlanda, Dinamarca y otros países nórdicos,

Croacia, Turquía, Alemania, Italia, Ucrania y Lituania. Igualmente, pero con variados grados de privatismo en una o más dimensiones, se ubican también dentro de este Cuadrante de EPE, países como Rumania, Eslovenia, República Checa, Países Bajos, República de Eslovaquia, Uruguay, Suiza, Austria, Bolivia, Francia, Panamá, Argentina, Polonia y, en el límite del Cuadrante, España y México.

En condiciones típico ideales, este espacio supone la inexistencia –o una existencia puramente marginal– del privatismo. En efecto no hay provisión privada ni se privatizan los procesos de masificación y universalización de la matrícula, los que permanecen dentro de la esfera de provisión estatal. El mercado no juega un papel relevante en la coordinación de los sistemas nacionales; la competencia se excluye y en su reemplazo operan mecanismos de coordinación político-burocrática de la oferta y demanda de ES. Además, ésta es financiada como un bien público puro; en consecuencia, exclusivamente por la renta nacional. No hay mercantilización de la ES ni comercialización de sus servicios o productos de conocimiento, o ambos fenómenos poseen una presencia baja. Tampoco se exige de las organizaciones que adopten una gestión de tipo empresarial; más bien, se espera que actúen dentro de las reglas prescritas por el cumplimiento de sus fines públicos y en el espíritu de un servicio público.

A partir de este esquema de economía política, se desarrollan diversas modalidades de ES estatal, por ejemplo, dependiendo del régimen político-administrativo imperante en los respectivos países. Así lo mostró BR. Clark en su momento al estudiar aquellos sistemas nacionales (URSS, Suecia, Francia e Italia) situados en el espacio más alejado del mercado en su representación del Triángulo de Coordinación (Clark, 1983:143). Sin embargo, cada uno de ellos ocupaba una posición diferente en dicho espacio, dependiendo del grado de influencia directa del Estado (máximo en el caso de la URSS) o del poder detentado por las propias corporaciones y sus “oligarquías académicas” (máximo en el caso de Italia).

La pregunta recurrente –y que más interesa contemporáneamente– es cómo se transforma y cambia este espacio tradicional de una

ES comandada estatalmente y regida por la esfera de valores humboldtianos con la penetración y luego la ‘colonización’ por parte del mercado. No es el tema propiamente de este artículo para hay una vasta literatura referida a procesos de privatización de la ES en este espacio público estatal (Carnoy et al., 2014; Teixeira et al., 2014); de mercadización por la vía del uso de mecanismos de tipo mercado para alentar la competencia y competitividad entre y dentro de las instituciones (Enders, Kehm y Schimank, 2014; Taylor, Cantwell y Slaughter, 2013); de mercantilización mediante el cobro de aranceles y la introducción de subsidios a la demanda en diversos países (Broucker, de Wit y Leisyte, 2015); de comercialización de la investigación con el surgimiento de la “triple hélice” a la que nos referimos antes, y de otras actividades académico-comerciales (Perkmann et al., 2014; Bok, 2003); y de empresarialización de la gestión de las universidades estatales por medio de la adopción de la doctrina y técnicas del NPM, con variados efectos sobre la gobernanza de las instituciones, la redistribución interna del poder entre diversos actores y la identidad y conducción de la vida de los académicos, temas todos que han sido referidos en la primera sección.

En breve, el Cuadrante EPE, al igual que el EPM, admiten una variedad de CAs y, sobre la base de algunos de ellos –miembros de la OCDE de alto desarrollo casi exclusivamente– se ha construido la literatura del CA en buena medida.

1.7. Cuadrante EP3S

En cuanto al Cuadrante EP3S, situado en el sureste de nuestro mapa, éste representa la organización de la ES bajo un esquema de economía política que se encuentra en auge, donde la provisión es efectuada por instituciones no-gubernamentales, independientes del Estado, en el límite privadas sin fines de lucro, pero con financiamiento proveniente exclusivamente de la renta nacional, de acuerdo al tipo ideal. En esta situación, aunque en diferentes grados, se encuentran varios países caracterizados por tener una provisión pri-

vada superior a la del promedio de los países de la OCDE, simultáneamente con un financiamiento privado inferior a dicho promedio, como en los casos de Latvia, Estonia, Bélgica, Finlandia y Honduras (o bien superior, como antes se señaló, como en el caso Gran Bretaña, situado por lo mismo en el Cuadrante EPM, con una economía política más marcadamente de mercado¹⁴).

Conforme al tipo ideal, se trataría de sistemas constituidos por instituciones público-privadas en cuanto a su organización legal pero que se financian en la totalidad o mayoritariamente por medio de subsidios estatales. Incluye a universidades consideradas públicas para todos los efectos pero que tienen un estatuto especial que las separa nítidamente de la estructura administrativa del Estado y las define como entidades jurídicas especiales, no como parte del servicio público. Incluso, en el más reciente ciclo de políticas públicas dirigidas a la ES, hay sistemas –como los nórdicos, por ejemplo, pero también el de Portugal y otros (Nokkala y Bladh, 2014; Pinheiro, Geschwind, Aarrevaara, 2014; Peña y Brunner, 2011; Aarrevaara, Dobson y Elander, 2009)– que han alterado el status de sus universidades estatales para aproximarlas a la figura de organizaciones independientes, de indudable compromiso público pero cuyos miembros dejan de ser parte del funcionariado de la administración pública y que adoptan, en general, unas modalidades de gestión más próximas al NPM estimuladas por los mecanismos de tipo mercado empleados por el gobierno para su financiamiento (Elken, Frolich y Reymert, 2016). En breve, estos sistemas adoptan una serie de elementos típicos del privatismo dentro de sus esquemas públicos de gobernanza y en la organización y gestión de las instituciones.

14 De cualquier forma, el caso de Gran Bretaña es complejo. Por ejemplo, Shattock (2008) argumenta que las universidades británicas han venido perdiendo capacidad de autogobierno y su tradicional fisonomía e independencia en favor de un mayor control (directo e indirecto) por parte del Estado y el mercado. Sin embargo, las estadísticas de la OCDE califican al 100% de la matrícula superior del país como perteneciente a instituciones privadas independientes. Sobre esta última denominación ver más adelante nota al pie de página 29.

En la antigua tradición de las universidades, antes de establecerse la moderna división entre lo público-estatal y lo privado-mercantil, efectivamente hubo arreglos en que algunas organizaciones universitarias eran concebidas como corporaciones autónomas, con algún tipo de carta que les reconocía fueros y derechos especiales, pero cuyo financiamiento provenía de los monarcas o la Iglesia. Hasta el presente, varias universidades de origen eclesiástico mantienen una cuota de financiamiento fiscal, sin perjuicio de haberse secularizado en sus funciones y gobierno.

En ocasiones, los gobiernos financian directamente a instituciones privadas dotándolas de un estatuto especial. Chile durante la segunda parte del siglo XIX y a lo largo del siglo XX es un caso ilustrativo de este tipo de política, habiendo llegado el Estado a financiar una parte significativa de la matrícula de ES mediante subsidios directos para instituciones católicas y laicas, estas últimas controladas por una por una entidad legal privada establecida con este fin.

Contemporáneamente, arreglos inspirados en este tipo ideal de economía política solo aparecen como dominantes en países donde sus universidades, todas o una mayoría, son financiadas casi exclusivamente por el Estado, pero se definen como corporaciones autónomas de carácter especial y, por este concepto, se asimilan a organizaciones académicas privadas sin fines de lucro. En otros casos, como sucede en Chile, un grupo de sus universidades privadas reciben una contribución directa y regular del Estado y son consideradas como “de vocación pública”, situándose por tanto cómodamente en el espacio del Cuadrante de EP3S. Lo mismo, aunque más ambiguamente, ocurre con aquellas universidades privadas –sin fines de lucro o “*commercial non-profit*”– que obtienen una parte de su ingreso por la vía de subsidios otorgados por el gobierno a través de créditos y becas para sus estudiantes.

En suma, predomina en este cuadrante –o tiene una participación significativa en él– el fenómeno de privatización de la provisión, pero por vía de la conformación de un tercer sector institucional. A su turno, la mercadización se halla limitada o es morigerada por

cuanto las instituciones proveedoras del servicio no dependen de recursos obtenidos en el mercado, hallándose la coordinación del sistema en manos del Estado. Este último utiliza usualmente instrumentos de control a distancia (Elken, Frolich, Reymert, 2016; Broucker, de Wit, Leisyte, 2015; Kickert, 1995) para guiar al sistema, los cuales se adecuan mejor a la naturaleza autónoma –el estatuto especial– de las organizaciones que concurren a este espacio. La mercantilización tenderá a ser baja también, pero podrá aumentar si el Estado limita el subsidio para fines docentes otorgado a las instituciones. La comercialización será variable, dependiendo principalmente de la política de financiación de las actividades de investigación y desarrollo del gobierno. En cuanto a las niveles de empresarialización de la gestión, estos tenderán a aumentar en la medida que el subsidio estatal decaiga o se estanque, especialmente si al mismo tiempo los gobiernos exigen elevar la competitividad del sistema y sus contribuciones a la economía y las empresas.

1.8. Cuadrante EPERC

Por último, la economía política del Cuadrante EPERC demarca el espacio situado al suroeste del mapa donde –en su extremo– la provisión es íntegramente ofrecida por instituciones estatales, pero toda ella es financiada por los privados, partiendo por los estudiantes y sus familias. Expresa una economía política propia de una suerte de capitalismo académico de Estado, por tanto, con base en un sistema de proveedores público-estatales, pero que se hallan sujetos a una fuerte mercadización y mercantilización por el lado de la demanda y de los mecanismos empleados para el financiamiento de la oferta. El hecho de que las instituciones proveedoras sean todas (o casi) de carácter público-estatal permite a los respectivos gobiernos nacionales actuar con mercados administrados donde por un lado las organizaciones venden sus servicios en el mercado y, por el otro, el Estado/gobierno hace un intenso uso de cuasimercados y, en general, de mecanismos de tipo mercado (Blöndal, 2005) para efectos de

asignar recursos, incentivar la mercantilización y comercialización y estimular el desarrollo del emprendimiento y la empresarialización de la gestión pública.

Dentro del espacio típico-ideal demarcado por este Cuadrante caben, empíricamente, diversas combinaciones de provisión estatal con financiamiento privado. Puede existir, por ejemplo, provisión público-estatal casi exclusiva junto con una alta proporción de ingresos generados en el mercado. Un ejemplo típico y muy estudiado es el de Australia, donde predomina ampliamente –tanto cuantitativa como cualitativamente– la provisión por parte de universidades estatales que sin embargo deben financiar su función docente de pregrado preferentemente mediante el cobro de aranceles. Para facilitar el acceso a la ES existe un amplio esquema de préstamos estudiantiles contingentes al ingreso futuro de los graduados (Barr, Chapman, Dearden y Dynarski, 2017).

Según señala la literatura sobre CA en Australia (Schapper y Mason, 2005), el impacto de su economía política sobre los fenómenos de privatismo ha sido intenso. De hecho, el primer estudio sistemático sobre CA a fines de del siglo XX tomó como base los sistemas nacionales de Australia, Canadá, los EEUU y Gran Bretaña (Slaughter y Leslie, 1997), de los cuales los tres primeros se hallan ubicados hoy dentro de este Cuadrante y el cuarto en el Cuadrante de EPM, pero con proveedores públicos-independientes exclusivamente. Posteriormente, el CA australiano adopta un distintivo rasgo de transnacionalización en virtud de su activa presencia en el mercado internacional de estudiantes (Marginson, 2007b; Welch, 2002). De este modo se produce en Australia una situación de mercado donde la universidad aparece en avanzado proceso de mercantilización internacional. Como escribe Jill Blackmore, de la australiana Deakin University, “Universities are becoming multinational corporations working in an increasingly precarious context of global edu-capitalism. Confronted with multiple, often conflicting, challenges and obligations, they have become less nation-centric and more globally oriented in terms of their organisational structures, priorities and values” (Blackmore, 2015:10).

Pero también a nivel nacional y al interior de las universidades australianas se observan efectos en múltiples aspectos como producto de los procesos de mercantilización y comercialización, y de los cambios en la gestión (empresarialización) de la ES (Connell, 2013; De Ziwa, 2005; Marginson y Considine, 2000). Se vuelve patente el choque de prácticas y valores tradicionales de la universidad pública en contraste con su desenvolvimiento en el contexto del CA; la emergencia de una nueva profesión del *management* al interior de las organizaciones en contraste con la profesión académica inspirada en el *ethos* humboldtiano y el desplazamiento del poder desde los académicos hacia los managers. Como resultado de todo esto, que da cuenta de formas manifiestas de privatismo en un cuadrante dominado por instituciones estatales, estudios llevados a cabo en universidades australianas muestran fuertes cambios en la conducción del trabajo académico, los niveles de conformidad y resistencia de los practicantes con el nuevo orden del CA y con las orientaciones, medición del desempeño y premios y castigos que éste introduce al interior de las universidades (Collyer, 2014).

Otros casos de sistemas con una base de EPERC muestran desarrollos diferentes al que acabamos de revisar, por ejemplo, porque la provisión estatal convive con un sector de provisión privada de mayor o menor envergadura, como ocurre por ejemplo en los EEUU de América, donde también la distribución de prestigios institucionales es peculiar debido a la posición ocupada por las universidades privadas del *Ivy League* en los rankings internacionales y de ese propio país. De modo que en este caso la privatización de la provisión juega un papel importante, contando con una larga trayectoria y legitimidad histórica, al mismo tiempo que la mercadización del sistema se encuentra fuertemente establecida como ya en su tiempo había observado Clark (1983:Cap.5), proporcionando coordinación a un sistema altamente diferenciado y complejo, en ausencia de una tradición fuerte de políticas centralizadas a nivel nacional.

Asimismo, EEUU representa la vanguardia en los procesos de mercantilización, comercialización –y también de financialización (Jessop,

2017)– de la ES, manifestándose allí adicionalmente el más antiguo e intenso desarrollo del espíritu emprendedor en universidades de todo tipo: estales y privadas y, en el caso de estas últimas, tanto sin fines de lucro como “*commercial non-profits*” y más recientemente además una nueva generación de instituciones-empresas con fines de lucro, particularmente “nuevos proveedores” de ES (Robertson y Komljenovic 2016; Barber, Donnelly y Ritzvi, 2013; Hentschke, GC et al, 2010).

Con todo, si bien en la literatura especializada existe acuerdo respecto de la profundidad que alcanza la penetración del CA en las universidades públicas del sistema, en cambio no existe una visión común sobre los efectos de este fenómeno en la cultura y comportamiento de las organizaciones académicas. Efectivamente, respecto de las universidades estatales hay abundante literatura sobre sus esfuerzos de mercado para competir por fuentes externas de recursos, alianzas con empresas, emprendimiento de sus profesores e ingresos por concepto de matrícula y aranceles pagados por los estudiantes (Taylor, Cantwell y Slaughter, 2013). Asimismo, sobre el hecho de que estas instituciones buscan –como parte de sus iniciativas de mercado– generar ingresos adicionales propios; por ejemplo, a partir de patentes, licencias y de otras actividades y contratos que puedan crear flujos adicionales de recursos.

Las reacciones frente a esos fenómenos típicos del CA cubren un amplio espectro, desde apocalípticas hasta integradas en el lenguaje de Eco (1995), admitiendo un sinnúmero de matices intermedios. Entre estos últimos puede mencionarse el reciente estudio de Upton y Warshaw (2017: 98-101) sobre tres universidades estales de investigación de los EEUU, donde los autores muestran que tanto la lógica “industrial” –que reclama legitimidad en referencia a fuerzas de mercado, desarrollo económico y destrezas de la fuerza de trabajo– como la lógica propia de “institución social” –que obtiene su legitimidad de objetivos sociales y de ideales académicos tradicionales– continúan existiendo e interactúan. Se produciría así una combinación de lógicas organizacionales, una cierta hibridación, que poseería ventajas adaptativas frente al nuevo contexto del CA, a la vez que per-

mitiría mantener la legitimidad proveniente de la cultura académica tradicional, precapitalista, de la academia.

1.9. Chile: CA con privatismo intenso

El caso de la ES chilena ofrece un material de particular interés para el análisis del CA y su variedad específica, tomando como base el esquema de regímenes de economía política elaborado en la sección anterior.

De forma estilizada, y a manera de un resumen de diversos análisis realizados a lo largo de los últimos años (Brunner, 2010, 2009, 2006, Brunner y Tillett, 2006), postulamos que el sistema de ES chileno presenta un caso avanzado de EPM con un alto grado de privatismo.

1.10. Privatización

Por lo pronto, Chile posee un régimen mixto de provisión con una economía política fuertemente privatizada, como refleja el hecho que un 85% de la matrícula y un 62% del financiamiento se originan en el sector privado (Gráfico 1). Éste último se halla compuesto por universidades privadas que reciben un subsidio directo del Estado, incluyendo universidades confesionales; un grupo de universidades privadas organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro y un número adicional de instituciones privadas no-universitarias de ES, institutos profesionales y centros de formación que, de acuerdo con la ley, podían optar por constituirse como personas jurídicas con o sin fines de lucro.¹⁵

15 Sin embargo, el Gobierno de la presidenta Bachelet, en el proyecto de ley de ES enviado al Congreso Nacional (Boletín 10.783-04) de 4 de julio de 2016, propone que en adelante solo aquellas instituciones privadas no universitarias organizadas como entidades sin fines de lucro –o que se comprometen a adoptar este status– podrán recibir el subsidio de gratuidad (artículos 156 y 157 y artículo quincuagésimo cuarto transitorio).

Desde el punto de vista del eje del financiamiento, todas las instituciones de ES, sin excepción, cobran matrícula y aranceles a sus estudiantes, ingreso que representa la parte principal de su presupuesto en el caso de las universidades privadas sin aporte directo del Estado y una parte menor pero significativa en el caso de las universidades estatales y privadas cofinanciadas por el Estado (Galleguillos et al., 2016). Debe considerarse que los aranceles cobrados por las universidades (estatales y privadas) son comparativamente altos a nivel internacional (OECD, 2016:238-239) pero que los estudiantes de menores recursos tienen acceso a becas y a un esquema de crédito contingente al ingreso con aval del Estado (Solis, 2017; Flores, 2016; Necochea Rodler, 2012). Desde el año 2016 se implementa además una política de gratuidad, inicialmente para los estudiantes provenientes del 50% de hogares de menores recursos, que cumplan con los requisitos exigidos por la ley y se hallen inscritos en universidades acreditadas (por 4 años o más) pertenecientes al sistema único de admisión (SUA) administrado por el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) (Williamson y Riquelme, 2017; Espinoza y Urzúa, 2015).

Otra peculiaridad del sistema mixto de provisión chileno es que además del neto predominio cuantitativo de las universidades privadas en la distribución de la matrícula total de ES, estas universidades –consideradas en su conjunto– exhiben asimismo ventajas cuantitativas y/o cualitativas en relación a sus congéneres estatales en cuanto al número de matriculados en programas de posgrado, número anual de graduados, volumen e impacto de la producción científica (G9, 2013), y número de universidades de situadas entre las 200 de mayor prestigio en América Latina según el ranking SCIMAGO (2016)¹⁶. A su turno, al interior del sector de universidades

Normas similares a las anteriores se reiteran en la indicación sustitutiva al proyecto de ley de educación superior (Boletín 10.783-04) de 7 de abril de 2017 (artículo 80 letra b y artículos trigésimo segundo y trigésimo noveno transitorios).

16 Classification of academic and research-related institutions ranked by a composite indicator that combines three different sets of indicators based on research perfor-

privadas chilenas, las más antiguas entre ellas (o derivadas de una de éstas) –que reciben aportes directo del Estado– muestran, junto a tres o cuatro universidades privadas nuevas (sin aporte directo del Estado), el mejor desempeño relativo en diversos indicadores de rendimiento y de prestigio dentro del sector (Universitas, 2016)¹⁷.

Sobre esta peculiar base de economía política del sistema chileno se despliegan la específica forma de CA en su variedad nacional.

1.11. Mercadización

Existe un intenso grado de mercadización, en el sentido de que los mercados de oferta institucional, demanda estudiantil, personal académico, recursos y prestigios se encargan de coordinar los aspectos esenciales del sistema. A esto se agrega que el mercado de empleo de profesionales y técnicos es el principal horizonte de la función docente, la más relevante que cumple el sistema en su conjunto, al mismo tiempo que esta función se financia, en importante medida, mediante créditos estudiantiles que cuentan con aval del Estado y son intermediados por la banca privada que vende una parte de los créditos otorgados al Estado el que los compra pagando un sobreprecio.¹⁸

En la mayoría de los aspectos claves, estos mercados operan con base en las libertades de proveedores y usuarios (Jongbloed, 2011, 2004) que facilitan su actuación formalmente racionalizada y coordinadora, al tiempo que se han ido estableciendo progresivamente regulaciones de estos mercados con el fin de compensar sus fallas

mance, innovation outputs and societal impact measured by their web visibility.

Para un análisis de la metodología empleada, véase:

<http://www.scimagoir.com/methodology.php>

17 Para mayores antecedentes de la metodología aplicada, véase:

<http://rankinguniversidades.emol.com/metodologia-2016/>

18 La operatoria del crédito con aval del Estado y los datos financieros correspondientes al período 2006-2015 pueden consultarse en Páez y Kremerman (2016), sin necesidad de compartir la interpretación de los autores.

y externalidades negativas y de proporcionar la información, la supervisión, los controles y las intervenciones de autoridad necesarias para proteger a los usuarios, especialmente los estudiantes, ordenar la competencia y asegurar la calidad del servicio y su accesibilidad (Brunner, 2015c, 2009).

Párrafo aparte requiere la modalidad en que la mercadización propia del Cuadrante del EPM opera frente a las universidades estatales las cuales en el caso Chile, como se vio, han sido introducidas de lleno en el proceso técnicamente descrito como de mercantilización. No solo importa aquí el hecho de que estas universidades cobran un arancel por sus servicios sino, más decisivamente, el hecho de que el Estado emplea frente a ellas una serie de instrumentos de cuasi mercado que son características del Cuadrante EPRC y suelen acompañar, asimismo, a algunos sistemas nacionales de países europeos situados en el Cuadrante de EPE en países de Europa como Holanda, Países Bajos y otros. Resultado de esto es que las universidades estatales chilenas obtienen en promedio solo alrededor de un 20% de sus ingresos totales proveniente de recursos fiscales transferidos directamente (en calidad de aporte fiscal directo). Por su lado, obtienen alrededor de un 17% por concepto de ingresos propios provenientes de la venta de servicios. (Galleguillos et al., 2016:17)¹⁹.

De este modo, el entorno en que actúan las universidades chilenas, incluidas las universidades del Estado, se halla fuertemente mercadizado en términos de coordinación e integración del sistema, esto es, racionalizado formalmente por los mercados, y con una presencia moderada de mecanismos de racionalización burocrática que operan a nivel de políticas, normas, regulaciones y controles. Tendencialmente puede observarse, sin embargo, el deseo de la autoridad –especialmente en años recientes– de reducir la intensidad de la mercadización y aumentar la racionalización burocrática del sistema, expandiendo el rol activo del Estado y avanzando en algunos aspectos de desmercadización y flexibilización de controles junto con

19 Los porcentajes indicados en este párrafo corresponden al año 2014.

un incremento de los aportes basales a estas instituciones (Brunner, 2015b, 2015c). Un proyecto de ley sobre universidades estatales enviado por el gobierno al Congreso Nacional en el mes de junio de 2017 busca consagrar legalmente un nuevo trato del Estado con estas universidades, consagrando en su favor ciertos privilegios o ventajas de acceso al Poder Ejecutivo y de financiamiento, junto con proponer cambios en la gobernanza y el control de estas instituciones.²⁰

I.12. Mercantilización

En cuanto a los procesos de mercantilización de los bienes provistos por la ES, si bien pueden tener lugar en cualquiera de los cuadrantes de economía política del Gráfico 1, su expresión más intensa se alcanza en el cuadrante noreste (CAM) y noroeste (CA3S); particularmente en los pocos países donde como en Chile, Gran Bretaña y EEUU existe una provisión privada de mercado relevante pero, además, también las universidades estatales operan bajo reglas de oferta y demanda competitivas y de una intermediación de precios por los bienes transados.

En torno al tema del carácter del bien ES existe una amplia literatura, siendo la contribución de Marginson (2016) la más interesante. Sugiere distinguir si dicho bien es provisto por instituciones del sector estatal o no estatal, por un lado y, por el otro, si es provisto como un bien de mercado o no de mercado. De esta forma se crean cuatro situaciones en que podría encontrarse la ES; (i) como un “bien comercial” (bien de mercado producido por agencias no-estatales); (ii) como un bien público en su definición económica (no de mercado) y producido por instituciones del sector estatal; (iii) como un bien producido bajo las reglas del NPM dentro del sector estatal en condiciones de cuasi mercado y bajo la competencia inducida por el gobierno; o por último, (iv) como un bien no de mercado producido

20 Ver Mensaje N° 058-365/ del proyecto de ley de universidades estatales de 6 de junio de 2017, Boletín N° 11.255-04. Para un análisis inicial ver Brunner (2017a).

en la esfera privada de la sociedad civil, a la manera de actividades voluntarias y no pagadas.

La mercantilización representaría entonces, en términos del esquema de Marginson, la transformación del bien ES en un bien comercial aunque, como hemos visto, esta mutación puede tener lugar en cualquiera de los cuadrantes de nuestro análisis, toda vez que con independencia de cuál sea su modo de producción –estatal, público gestionado privadamente, privado lucrativo, privado no lucrativo pero comercial, y privado no lucrativo filantrópico– el bien ES siempre puede ser puesto en “situación de mercado” y convertido en objeto de “la lucha de precios y de competencia”, según la fórmula de Max Weber. Más aún, su “mercabilidad”, según la llama él, que consiste en “la frecuencia con que un objeto acostumbra a ser un objeto de cambio en el mercado” (Weber, 2014:209), parece estar en alza prácticamente en todos los sistemas de ES del mundo, según informa la literatura pertinente (Altbach, Reisberg y Rumbley, 2010).

1.13. Comercialización

Al fenómeno anterior se suma el de la comercialización de las demás actividades de la ES, particularmente aquellas que giran en torno a la investigación, transferencia y diseminación del conocimiento, como ocurre por ejemplo con parte del conocimiento producido bajo el Modo 2 de producción de conocimiento (Benaccorsi y Daraio, 2007; Nowotny, Scott y Gibbons, 2001) y con las actividades que se desarrollan bajo el modelo de la “triple hélice”, de interrelación entre universidad, industria y gobierno para la capitalización o valorización del conocimiento (Etzkowitz, 2008, 2004, 2002).

La comercialización, en cualquier caso, va más allá de las actividades de I+D y, en el caso de Chile –como en el resto de América Latina– los servicios de conocimiento que venden las universidades suelen ser de carácter más aplicado, como pruebas experimentales, consultorías, análisis de laboratorio, capacitación en empresas, evaluación de proyectos y mediciones de todo tipo, actividades editoria-

les, etc. A éstos se agregan a veces servicios de mayor complejidad y volumen comercial en algunas áreas como pueden ser las de la salud y las ingenierías. En el ámbito internacional, donde también han incursionado algunas universidades chilenas, y que en otras partes del mundo es un componente dinámico del CA en todos los cuadrantes, las actividades son sin embargo limitadas en los cuatro categorías que contempla el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS): suministro del servicio más allá de las fronteras como la educación a distancia; consumo en el extranjero, en caso de estudiantes que van a otros países a estudiar; presencia comercial como campus satelitales en el exterior o acuerdo de franquicias con proveedores locales, y presencia de personas naturales como profesores e investigadores trabajando en el extranjero (Verger, 2010).

De todos modos, ni los ingresos generados por la comercialización a nivel nacional ni aquellos que pudieran generarse en operaciones de carácter internacional representan sumas equivalentes a los que ingresan por la vía del cobro de matrícula y aranceles²¹. Pero igual, unos y otros ambos apuntan en la misma dirección: aumentar los ingresos de las organizaciones con vistas a generar un excedente que pueda usarse discrecionalmente para objetivos estratégicos de cada una. Ambos provocan asimismo un efecto similar, el cual opera en dirección del entreno de la mercadización: racionalizar las actuaciones de la organización, introduciendo en todas sus unidades internas, vínculos con el exterior, personal y gobierno un cálculo de eficiencia, de medios y fines, de atención a la productividad y preocupación por la efectividad de la gestión y, lo que se halla en el corazón del *ethos* del CA, la constante búsqueda de un alineamiento en función de oportunidades de mercado.²²

21 En efecto, el año 2014 los ingresos por aranceles representaron un 47%, un 37% y un 82% en el caso de las universidades estatales, privadas son aporte fiscal directo y privadas sin aporte fiscal directo respectivamente (Galleguillos et al., 2016:17).

22 Esto significa, como vimos antes, que la cuestión central del CA, y del capitalismo en general, no es el lucro sino la operación de la empresa u organización racionales en función de la generación de un excedente. Ver nota 8 al pie de página, más arriba. Se-

I.14. *Empresarialización*

Lo anterior se revela en plenitud con la presión emprendedora que acompaña a la gobernanza y gestión de las instituciones ubicadas en el Cuadrante noreste de la EPM, las cuales deben desenvolverse y prosperar en un contexto de intensa mercadización, sin perder de vista –según vimos– la lógica propiamente institucional del campo de la ES. Es decir, aquella que se ocupa de la legitimidad dentro de una racionalidad orientada por valores; los valores propios de la “idea de universidad” y de su cultura colegial, autónoma, intelectual, de “tribus disciplinarias” (Becher, 2001) y vocación científica (Kwiek, 2006; Neave, 2001:Parte 3).

Esta empresarialización puede ocurrir igualmente –y de hecho ocurre también– en cualquiera de los otros cuadrantes. En efecto, constituye un rasgo central del CA que las universidades –sea cual sea su sector de pertenencia, estatal o no estatal, y la destinación de los bienes que produce, al mercado o el espacio de no mercado, todas ellas– se encuentran forzadas a actuar según la lógica de la generación de un excedente, según vimos más arriba. Solo de esta manera, actuando con la máxima racionalidad práctica y generando un ex-

gún expresa Weber, “Afán de lucro”, “tendencia a enriquecerse”, sobre todo a enriquecerse monetariamente en el mayor grado posible, son cosas que nada tienen que ver con el capitalismo. Son tendencias que se encuentran por igual en los camareros, los médicos, los cocheros, los artistas, las cocottes, los funcionarios corruptibles, los jugadores, los mendigos, los soldados, los ladrones, los cruzados: en *all sorts and conditions of men*, en todas las épocas y en todos los lugares de la tierra, en toda circunstancia que ofrezca una posibilidad objetiva de lograr una finalidad de lucro. Es preciso, por tanto, abandonar de una vez para siempre un concepto tan elemental e ingenuo del capitalismo, con el que // nada tiene que ver (y mucho menos con su “espíritu”) la “ambición”, por ilimitada que ésta sea; por el contrario, el capitalismo debería considerarse precisamente como el freno o, por lo menos, como la moderación racional de este irracional impulso lucrativo. Ciertamente, el capitalismo se identifica con la aspiración a la ganancia lograda con el trabajo capitalista incesante y racional, la ganancia siempre renovada, la “rentabilidad”. Y así tiene que ser; dentro de una ordenación capitalista de la economía, todo esfuerzo individual no enderezado a la probabilidad de conseguir una rentabilidad está condenado al fracaso (Weber, 2012:1168).

cedente al fin del ejercicio, luego de haber cubierto los costos de su operación, la universidad puede invertir en mejorar su desempeño y así competir con éxito en los diferentes mercados donde actúa, sobre todo el mercado del prestigio institucional.

En el caso chileno, una progresiva empresarialización de la gestión ha ocurrido en casi todas las universidades (Pineda, 2015; Bernasconi, 2005), como imperativo para subsistir en un orden intensamente competitivo de CA. Hay mayor profesionalización de la gestión, empleo de técnicas importadas de la empresa privada, planificación estratégica, estudios de viabilidad y rentabilidad de los proyectos, inversiones en servicios especializados, adopción de sistemas de información para la gestión, cálculo presupuestario más sofisticado, desarrollo de indicadores y evaluación constante del personal y las unidades (Rojas Ríos y López Stefoni, 2016). Por el contrario, aquellas organizaciones que no hicieron oportunamente el tránsito hacia una administración racionalizada en función del emprendimiento, han desaparecido o bien han debido fusionarse o se encuentra actualmente con dificultades para sostenerse en la lucha de la competencia.

No debe confundirse la empresarialización a nivel del gobierno y la gestión universitaria como componente del privatismo con la idea de la universidad emprendedora de Clark (1998, 2004). Esta última apunta a unas organizaciones que mediante una serie de condicionamientos internos logran enfrentar estados críticos, transformarse a sí mismas y así adaptarse a entornos cada vez más exigentes, turbulentos y cambiantes. Los condicionamientos principales descritos por Clark en los casos de universidades emprendedoras exitosas que él estudió –primero en Europa y luego también en otras regiones del mundo– conforman un elenco de factores difíciles de reunir dentro de una misma organización. Primero, liderazgo innovador con voluntad y legitimidad para conducir el cambio. Segundo, creación de un anillo externo de actividades de tipo triple hélice que coadyuvan a la generación de ingresos. Tercero, inclusión del *Hinterland* académico más resistente a la mercantilización y comercialización (habitualmente departamentos de humanidades, artes y algunas ramas de las ciencias sociales) dentro de

una común estrategia de transformación emprendedora. Cuarto, una administración financiera conducida por el objetivo de generar continuamente un excedente que permita actuar con menor dependencia de los recursos fiscales e invertir en innovaciones. Quinto, creación de una cultura emprendedora a nivel de toda la organización que permite sostener en el tiempo el compromiso con metas innovadoras y otorga legitimidad a los anteriores condicionamientos, reproduciéndolos.

Empresarialización, en cambio, como aquí usamos este término, es un concepto más acotado y menos orgánico; responde básicamente a la transformación del gobierno y la gestión universitaria y a la instalación, en ese plano, de una lógica “industrial” como vimos la denominan algunos, o propiamente comercial o esencialmente utilitaria, de adecuación de medios a fines y de uso eficiente de los recursos disponibles, con la voluntad de incrementarlos por el propio esfuerzo de las organizaciones. Y esto vale igual para toda clase de universidades, estatales y privadas de diverso tipo, confesionales o laicas, de alta o baja selectividad, etc. El caso de Chile ilustra el punto: existe una relativamente avanzada empresarialización de la gestión, aunque las universidades comprometidas en esta tendencia son diferentes entre y tienen una diversidad de características contrastantes (González Ledesma, 2014; Salazar 2013; Brunner, 2011).

En suma, puede estimarse que en el caso chileno estamos frente a una variedad de CA que admite una doble caracterización. Por un lado, ella ocurre sobre un arreglo de economía política (Cuadrante EPM) que combina alta provisión privada con alta participación de recursos privados. Por otro parte, el sistema que opera sobre esta base exhibe un intenso grado de privatismo, el cual refleja una alta notación en cada una de las dimensiones; v.gr., privatización, mercadización, mercantilización y comercialización y empresarialización.

1.15. Conducción de vida de los académicos en el CA

A su vez, esta caracterización se expresa no solo en el orden de las lógicas organizacionales y del funcionamiento y las dinámicas del

sistema chileno, sino que afecta además la conducción de vida –*Lebensführung* como la denomina Weber²³– de la profesión académica.

¿Qué aspectos de ese impacto pueden identificarse en la literatura e hipotetizarse tienen particular vigencia también en el caso chileno?

Primero, control evaluativo –de monitoreo y seguimiento– del desempeño individual y de las unidades de trabajo en 360 grados, considerando las diversas actividades que deben desempeñar las y los académicos, actividades que como muestra la literatura tienden a ampliarse y especializarse continuamente como resultado de procesos cada vez más minuciosos de división y organización del trabajo académico (Brunner, 2017b). El control lleva a diversas formas de supervisión que comprenden el planeamiento de actividades, su desarrollo y resultados. Se determinan detalladas metas, hay una asignación cuidadosa del tiempo de los académicos y un análisis del cumplimiento. Se instalan sistemas de información que apoyan las funciones de registro, monitoreo, seguimiento y evaluación, determinantes todas ellas para el control de la trayectoria laboral de los académicos a lo largo de su carrera en la organización. Hay, en breve, un ambiente de neotaylorismo en los claustros.²⁴

Segundo, en estrecha relación con lo anterior, se ha generado y continúa aumentando un aparato y tecnologías cada vez más penetrantes de medición de las actividades académicas que apuntan a sustituir la comunicación intersubjetiva entre pares como medio para valorar la calidad y pertinencia del trabajo académico, remplazándola por una cuantificación de productos. De hecho, cada académico individual aparece ahora retratado por una serie de indicadores, el más habitual de los cuales es el Índice h (Hirsch, 2005, 2014)²⁵, exis-

23 Ver nota 10 de pie de página, más arriba, y nota 26 más adelante.

24 Este mismo se ha observado en otras latitudes. Ver, por ejemplo, Schapper y Mayson (2005).

25 “El índice h surge del presupuesto de que el número de citas que recibe un científico constituye un mejor indicador de la relevancia de su trabajo que el número

tiendo todo tipo de medios para determinar en pocos segundos este índice y una lista adicional de índices basados en la producción de los académicos que se halla registrada en bases bibliográficas internacionales, como Web of Science, Scopus y Google Scholar (Harzing y Alakangas, 2015; Jacso, 2008). Sin importar las críticas formuladas a este tipo de mediciones, y a los rankings de individuos e instituciones a que dan lugar, ellas continúan empleándose de manera cada vez más extensa e intensa por las propias estructuras gerenciales de las universidades, por las agencias públicas y privadas de financiamiento de las ciencias, para el diseño de políticas públicas y la asignación de recursos fiscales a las instituciones, y para la promoción de la carrera de los académicos (Cronin y Sugimoto, 2014). Últimamente se agrega, además, una nueva generación de tecnologías de medición conocida como *altmetrics*, con indicadores son construido sobre la base de la presencia y uso de artículos académicos en la red social (Warren y Dasgupta, 2017; Thelwall et al., 2013).

Tercero, la producción de resultados y la productividad del trabajo se transforman así en el eje principal del *management* académico, sea bajo la inspiración del NPM en las universidades estatales o de las técnicas de administración de empresas en las instituciones privadas de todo tipo. Esto produce una verdadera convergencia isomorfa de modelos de organización del trabajo en el ámbito de la gestión académica, producto de la empresarialización de la universidad y el creciente, aunque desigual grado de privatismo de los sistemas nacionales de ES. Asistimos da lugar, en la práctica, a una suerte de empresarialización del *self* académico (tomamos esta expresión, adaptándola, de Bröckling, 2015). A la manera como plantea Weber en la *Ética Protestante*²⁶, el espíritu (o *ethos*) del CA se convierte así en el

de artículos que publica o en qué revistas lo hace. Se trata de un indicador que, a partir del balance entre el número de publicaciones y las citas a éstas, permite la comparación entre distintos científicos” (Hirsch, 2014).

26 Aquí un pasaje clave de Weber es el siguiente: “Es evidente que, en todos estos casos, se trata de un “racionalismo” específico y peculiar de la civilización occidental. Ahora bien, bajo estas dos palabras pueden entenderse cosas harto diversas [...] Hay, por

eje de la conducción de vida de los académicos. Desde el punto de vista de una lectura crítica, la literatura se refiere a veces a este efecto como uno de disciplinamiento productivo del trabajo de los académicos (Ball, 2012, 2006, 2003, 2000).

ejemplo, “racionalizaciones” de la contemplación mística (es decir, de una actividad que, vista desde otras esferas vitales, constituye algo específicamente “irracional”), como las hay de la economía, de la técnica, del trabajo científico, de la educación, de la guerra, de la justicia y de la administración. Además, cada una de estas esferas puede ser “racionalizada” desde distintos puntos de vista, y lo que desde uno se considera “racional” parece “irracional” desde otro. Procesos de racionalización, pues, se han realizado en todos los grandes “círculos culturales” (*Kulturkreisen*) y en todas las esferas de la vida. Lo característico de su diferenciación histórica y cultural es precisamente cuáles de estas esferas, y desde qué punto de vista, fueron racionalizadas en cada momento. Por tanto, lo primero que interesa es conocer las características peculiares del racionalismo occidental, y, dentro de éste, del moderno, explicando sus orígenes. Esta investigación ha de tener en cuenta muy principalmente las condiciones económicas, reconociendo la importancia fundamental de la economía; pero tampoco deberá ignorar la relación causal inversa, pues el racionalismo económico depende en su origen tanto de la técnica y el derecho racionales como de la capacidad y aptitud de los hombres para determinados tipos de conducción de vida (*Lebensführung*) práctico-racional (Weber, 2012:Pos. 1296). A esto se refiere asimismo Gil Villegas al comentar una tesis interpretativa de Weber proveniente de Merleau-Ponty: “Merleau-Ponty detecta la función fundamental que desempeña en la tesis weberiana la noción de *Lebensführung*, o modo racional de “conducción de la vida”, para emparentar, pero no vincular causalmente, el puritanismo con el espíritu del capitalismo mediante una mentalidad o ética de trabajo que permita descubrir la totalidad de un conjunto social cuya explicación debe ser pluralista y jamás monofactorial. Merleau-Ponty señala así, correctamente, que es un texto de Benjamín Franklin el que le permitió a Weber tener la primera aproximación a las relaciones del puritanismo con el capitalismo a partir de la expresión de una ética de trabajo, cuyo deber es aumentar el capital, ahorrar las ganancias y no gastar lo que se gana. De tal manera que “El texto de Franklin nos proporciona [...] un modo de *Lebensführung* que emparenta el puritanismo y el espíritu capitalista, que permite definir el calvinismo como un ascetismo intramundano, al capitalismo como “racionalización” y si, en fin, se confirma la intuición original, permite encontrar un pasaje inteligible del uno al otro. Si al prolongar la ética del trabajo hacia sus orígenes calvinistas y hacia sus consecuencias capitalistas, Weber consigue comprender el detalle de los hechos, eso evidencia que encontró el sentido objetivo, que percibió las apariencias en las que se encierra el entendimiento, superando así las perspectivas provisorias y parciales al restituir la intención anónima y alcanzar la dialéctica de un conjunto” (Merleau-Ponty, *Les Aventures de la Dialectique*, Paris, Gallimard, 1955:21). Cit. en Gil Villegas, 2015:Pos. 7881-7889).

Cuarto, finalmente, todo lo anterior desemboca en un extraordinario reforzamiento –a nivel local, nacional, regional y global– de la operación del mercado de reputaciones de las instituciones, sus unidades y personal académico a nivel individual. En el caso de Chile, dicho mercado es especialmente activo debido a que en el cuadrante EPM la lógica de la competencia tiende a estar presente en los más variados aspectos de la ES (Brunner, 2006a). Pero también en los otros cuadrantes se hace presente la presión de los rankings y, de manera cada vez más ostensible, involucra a todas las universidades a nivel supranacional, tanto en el nivel regional (por ejemplo, latinoamericano o iberoamericano) como en el nivel global (Hazalkorn, 2015; Marope, Wells y Hazelkorn, 2013). Sin duda, allí donde existe un grado importante de heterogeneidad en los sistemas, dentro de los cuales coexisten instituciones de diferente prestigio, jerarquía, calidad, selectividad, dotación de recursos y niveles de producción, diversidad que habitualmente caracteriza a los sistemas con un más intenso privatismo como en chileno (Brunner, 2006b), también el mercado de reputaciones se estratifica y segmenta, obligando a crear clasificaciones y tipologías de instituciones para efectos de comparación y ordenación en tablas de posiciones (Brunner, 2013a). El impacto de estas nuevas formas de control por la vía de crear jerarquías simbólicas viene a reforzar aún más la presión sobre una *Lebensführung* fuertemente racionalizada de los académicos, esta vez en función de los dos bienes (¿o males?) que Abelardo, ya en el siglo XIII, proclamaba como aquellos que mayormente estimulaban a los académicos: dinero y ambición o vanidad (*pecunie et laudis cupiditas*) (Rüegg, 1992:10).²⁷ En efecto, la acumulación de indicadores de rendimiento de las instituciones y los individuos, utilizados para efectos de distribuirlos en tablas de posiciones, se convierten en la regla de vida básica de los académicos y sus organizaciones; a mayor acumulación, más capital de prestigio que, a

27 El mismo autor cita en conexión con esto, la declaración de Pedro de Blois, quien llegaría ser un cortesano (circa 1180): “Hay dos cosas que impulsan con fuerza a los hombres a estudiar jurisprudencia; la obtención de cargos y la vana pasión por la fama [*ambitio dignitatis et inanis gloriae appetitus*]” (Rüegg, 1992:10-11).

su turno, puede convertirse en un mejor posicionamiento en todos los otros mercados en que participan las universidades, incluidos aquellos donde el prestigio se convierte en marca y ésta a su vez puede capitalizarse en términos económicos.

I.16. Instituciones y lógicas de economía política del CA en Chile

Para llevar adelante esta investigación hacia una siguiente fase, será necesario desagregar el análisis y estudiar ya no solamente el nivel de los sistemas nacionales de ES, como hicimos aquí, sino incluir –con un mismo enfoque de economía política– el nivel de las instituciones, diferenciando diversos grupos dentro de ellas.

En efecto, en este último nivel, el sistema chileno contiene como sabemos al menos tres grupos de universidades claramente delimitados desde el punto de vista de su naturaleza jurídica (propiedad y control) y de las fuentes de recursos que financian sus actividades. Primero, un grupo de universidades estatales, o públicas-estatales, que se hallan constituidas como corporaciones de derecho público, son creadas por ley, poseen sus propios estatutos y son parte del Estado, el cual participa ya sea en su generación o administración. Adicionalmente, se les reconoce como establecimientos no sujetos a intereses particulares, políticos, religiosos, económicos o de otra índole.²⁸ Segundo, las denominadas universidades tradicionales no estatales o con vocación pública, constituidas como instituciones de derecho privado o bien pertenecientes a la Iglesia Católica. También reciben aportes directos del Estado. Tercero, las universidades privadas creadas con posterioridad a 1980 y que no poseen aportes directos del Estado. Son establecimientos controlados y gestionados por organizaciones no gubernamentales, se crean como fundaciones o corporaciones sin fines de lucro y pueden acceder competitivamente

28 Como se señala en la nota pie de página 20 anterior, durante el mes de junio de 2017 el gobierno de Chile ha presentado al Congreso Nacional un proyecto de ley de universidades estatales.

a fondos fiscales y, sus estudiantes, a créditos, becas y al subsidio de gratuidad si las instituciones en las cuales se matriculan cumplen con las exigencias legales.

Estos tres grupos de universidades coinciden gruesamente con las definiciones empleadas por la estadística internacional de la OCDE, la cual distingue entre instituciones educacionales públicas, privadas dependientes del gobierno y privadas independientes del gobierno.²⁹

29 An education institution is classified as public if it is: (1) controlled and managed directly by a public education authority or agency; or (2) is controlled and managed either by a government agency directly or by a governing body (Council, Committee etc.), most of whose members are appointed by a public authority or elected by public franchise. [...] The extent to which an institution receives its funding from public or private sources does not determine the classification status of the institution. It is possible, for example, for a privately managed school to obtain all its funding from public sources and for a publicly controlled institution to derive most of its funds from tuition fees paid by households. Likewise, the issue of whether or not a public or private body owns the buildings and site of a school is not crucial to the classification status. The term “ownership” may refer to the ownership of school buildings and site, or alternatively ownership of the institution in the sense of ultimate management control. Only in the latter sense is ownership a relevant concept in classifying institutions.

An education institution is classified as private if it is controlled and managed by a non-governmental organisation (e.g. a Church, Trade Union or business enterprise), or if its Governing Board consists mostly of members not selected by a public agency. The terms government dependent and independent education institution refer only to the degree of a private institution's dependence on funding from government sources; they do not refer to the degree of government direction or regulation.

A government-dependent private institution is one that receives more than 50 per cent of its core funding from government agencies.

An independent private institution is one that receives less than 50 per cent of its core from government agencies. “Core funding” refers to the funds that support the basic educational services of the institutions. It does not include funds provided specifically for research projects, payments for services purchased or contracted by private organisations, or fees and subsidies received for ancillary services, such as lodging and meals. Additionally, institutions should be classified as government dependent if their teaching personnel are paid by a government agency - either directly or through government. (OECD, 2017).

Desde un punto de vista de economía política, cada uno de estos grupos de universidades se inscribe en un diferente espacio o cuadrante de nuestro esquema: las universidades públicas-estatales en el Cuadrante EPERC, las universidades privadas tradicionales con vocación pública en el Cuadrante de EP3S y las universidades privadas independientes post 1980 en el Cuadrante EPM. Esto indica la existencia de una variedad de CAs según sus respectivas bases de economía política, no solo entre naciones sino también dentro de los sistemas nacionales. En el caso de estos últimos, el fenómeno clave son el régimen de gobernanza del sistema y las políticas públicas que afectan a cada uno de los grupos de instituciones, provocando cambios en las dinámicas de CA, como aparece representado esquemáticamente en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Sistema chileno de ES: Dinámicas de Política Pública



De modo que si bien el sistema chileno se sitúa –en términos de economía política internacional comparada– en el Cuadrante nores- te, EPM, definiéndose allí la matriz básica de sus dinámicas de CA, en cambio un análisis más detallado muestra que los distintos gru- pos de universidades poseen arreglos de economía política distintos, ocupando respectivamente los Cuadrantes EPM, EPERC y EP3S. Sólo hay un casillero vacío, el Cuadrante suroeste de EPE (sin recu- peración de costo).

1.17. Ideas programáticas

Las políticas implementadas durante el último período a partir de marzo de 2014 –tras un extenso ciclo de políticas que buscaban fortalecer cada uno de los tres arreglos básicos de economía políti- ca del sistema mediante una batería de instrumentos de gobierno a distancia, regulación de los mercados universitarios y financiamien- to competitivo de las instituciones, los estudiantes y la investigación (Brunner, 2015c, 2009)– se proponen modificar esos arreglos básicos y sus interacciones.

El propio gobierno define sus políticas para la educación chilena como programáticamente orientadas a introducir un cambio de pa- radigma basado en el principio de gratuidad universal: “Ello impli- ca pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social” (Bachelet, 2014). Este enfoque incluía, además, el fin de lucro con recursos públicos en cualquie- ra instancia del sistema educacional; el reconocimiento de la edu- cación como un derecho fundamental que posee un valor público innegable abandonando las prácticas “que han permitido tratar la educación como un bien de consumo”; el “otorgamiento de garantías explícitas para los ciudadanos en materia educativa, respecto de ac- ceso, calidad y financiamiento”; el fortalecimiento del rol del Estado como actor activo tanto en la entrega directa de servicios educativos,

como en una estricta fiscalización del sistema”; el “fortalecimiento de la educación pública como motor y sello del proceso de la reforma estructural” de la educación en todos sus niveles (la educación pública, se dice, debe fijar los estándares de calidad y tener presencia relevante en todo el territorio”, debe ser “la base y herramienta más potente sobre la que se construirá el proyecto educativo, la cohesión y la integración social”).

En el caso de la ES, el programa de la administración Bachelet (2014-2018) se propone responder a dos retos fundamentales: superar las barreras académicas y de ingreso que afectan a los estudiantes de menores recursos y hacer frente a los déficits en el control de la calidad de las instituciones de ES. Con este fin crearía “una institucionalidad que permita recuperar la confianza en el sistema y sus instituciones y que dé respuesta a los desafíos del país en el desarrollo productivo, científico y cultural”. En particular, la ES sería reconocida como “un derecho social efectivo [con] garantías explícitas para los ciudadanos [...], tanto de acceso como de calidad y financiamiento”. Para esto se avanzaría gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior, en un proceso que tomaría seis años para llegar a cubrir a los jóvenes provenientes de los hogares de los primeros siete deciles según la distribución del ingreso; se fijaría el precio de los aranceles a través un grupo de expertos que determinaría y revisaría periódicamente el monto de los mismos; se avanzaría hacia la gratuidad universal y se estudiarían mecanismos para establecer un trato equitativo a los estudiantes que previamente habían usado el crédito estudiantil y se habían endeudado; se crearía una Subsecretaría de Educación Superior, una Superintendencia de Educación Superior, en especial para la fiscalización del uso de los recursos públicos y velar por el cumplimiento de la prohibición de lucro, y una Agencia de la Calidad de la Educación Superior, responsable de la acreditación y de velar por la calidad de la educación superior. A este último respecto se establecería un nuevo sistema de acreditación de instituciones de educación superior y la acreditación, tanto institucional como por carreras, se volvería obligatoria. Asimismo, se establecería un Nuevo Fondo de Apoyo a la Investigación Universitaria, con recursos suficientes para

que “las instituciones no busquen cargar en los aranceles la labor que realizan en materia de investigación”; en materias de financiamiento se establecería un “trato preferente con las universidades de propiedad del Estado” (“estas universidades deberán introducir las modificaciones necesarias en su gestión, para rendir cuentas respecto de sus planes de desarrollo y del financiamiento obtenido”. El “nuevo trato” incluiría un fondo de aporte basal permanente exclusivo para las universidades estatales y un fondo permanente de apoyo a las universidades estatales regionales).³⁰ Adicionalmente, se crearon dos nuevas universidades estatales regionales en Aysén y O’Higgins.

1.18. Dinámicas recientes del CA en Chile

Si bien la mayor parte de las propuestas gubernamentales para la ES no se ha materializado, sin embargo, provocaron un cambio en el discurso dominante de políticas para este sector y pusieron en marcha, aunque desordenadamente, la iniciativa de gratuidad que en su fase final llegaría a ser universal (Brunner, 2016, 2015a, 2015b; Brunner, 2013b). Adicionalmente, aumentaron los recursos fiscales destinados a la ES, junto con adoptarse algunas modificaciones en el modo de asignar los recursos públicos destinados a subsidiar tanto la oferta como la demanda (Galleguillos et al., 2016).³¹ Como resultado

30 Para una mayor información sobre la propuesta gubernamental de ES estatal y su fundamentación véase el Mensaje de S.E. la Presidenta de la República que inicia el proyecto de ley de educación superior, Mensaje N° 058-365/ 6 de junio de 2017. Cámara de Diputados, Boletín N° 11255-04. Disponible en: https://www.camara.cl/ply/ply_detalle.aspx?prmID=11771&prmBoletin=11255-04.

Para un comentario crítico del mismo, ver Brunner (2017a).

31 Mayores antecedentes en torno a la reforma chilena de ES (2014-2018), ver: Rivera, Rivera y Alonso, 2017; Williamson y Riquelme, 2017; Araneda-Guirriman y Pedraja-Rejas, 2016; Atria, 2016; AUR, 2016; CUECH, 2016; Galleguillos et al., 2016; Gamboa y Segovia, 2016; Picazo y Pierre, 2016; Zapata y Tejada, 2016b; CRUCH, 2015; Espinoza y Urzúa, 2015; FEUC, 2015; Lemaitre et al., 2015; Salas, 2015; Salazar, 2015; Atria, 2014; Centro de Políticas Públicas UC, 2014; Espinoza y Urzúa, 2014; Atria y Sanhueza, 2013).

se desencadenan asimismo una serie de nuevas dinámicas en el sistema que aparecen representadas esquemáticamente en el Gráfico 2.

Puesto en términos del análisis del CA, se observa un esfuerzo por desprivatizar la provisión, impulsando la creación de dos nuevas universidades estatales (en el Cuadrante EPERC), al igual que un número de nuevos CFT –uno en cada Región del país– al tiempo que a través de medidas indirectas se frenaba la expansión de la matrícula universitaria privada que apenas aumenta durante este período.

Más en general, tanto el discurso gubernamental como las políticas públicas y la gestión ministerial han intentado sistemáticamente desmercadizar la economía política del sistema, reduciendo en este aspecto su grado de privatismo en los tres Cuadrantes ocupados por las instituciones en Chile. En el Cuadrante de EPM, se ha buscado complementar y, en ocasiones, corregir, el funcionamiento del mercado reduciendo y/o regulando la presión competitiva. Se han desarrollado una serie de indagaciones ministeriales para determinar que ninguna universidad allí situada pueda lucrar contraviniendo la prohibición legal. Se ha ordenado la intervención de una universidad y se prepara ahora su cierre. Hay mayor supervisión y control.

Sobre todo, el proyecto de ley de reforma de la educación superior en discusión en el Congreso Nacional, y la indicación sustitutiva enviada posteriormente por el gobierno³², apuntan a crear una nueva forma de coordinación del sistema con un peso creciente del Estado y sus instrumentos político-normativos, administrativos y de regulación, y con una morigeración del papel de los mercados y la autorregulación de los agentes universitarios. Sin embargo, como efecto no buscado ni previsto de la política de desmercadización del Cuadrante EPM, se ha provocado también la formación de un subgrupo de universidades privadas sin fines de lucro que comienzan a asemejarse cada vez más a universidades privadas del Cuadrante

32 Indicación sustitutiva al proyecto de ley de educación superior (Boletín 10.783-04) de 7 de abril de 2017.

EP3S, las que reivindican su derecho a formar parte del CRUCH, así como desde ya han pasado a integrar el Sistema Único de Admisión (SUA). Asimismo, las políticas de financiamiento del gobierno, especialmente en lo tocante a la gratuidad, han tenido el efecto imprevisto de subrayar una relativamente mayor igualdad de trato entre las universidades de diferente naturaleza, organización y trayectoria³³, al mismo tiempo que de consolidar un modelo de financiamiento compartido entre el fisco y los privados, con mayores subsidios a la demanda. La ratificación del esquema de economía política subyacente al CA en su variedad chilena se origina igualmente en el hecho que las dos nuevas universidades estatales se establecen en el Cuadrante EPERC, y no en el Cuadrante de la EPE.

En cuanto al Cuadrante EPE en la parte suroeste del Gráfico 2, si bien sigue siendo propiamente un casillero vacío, su presencia como horizonte posible y “objeto de deseo”, particularmente del movimiento estudiantil (Picazo y Pierre, 2016; Bellei, Cabalín y Orellana, 2014; Aguirre y García Agustín, 2015; Bellei y Cabalín, 2013; Fleet, 2011) se ha vuelto mucho más patente durante los últimos años. En efecto, ha sido puesto como horizonte discursivo de la política de reforma de la ES y como la meta de la “gratuidad universal” que, al momento de materializarse, desplazaría el íntegro peso del sistema desde el lado derecho (regido por el polo del mercado y el financiamiento privado) hacia el lado izquierdo, regido por el Estado como coordinador y como financiador. En ese momento, en efecto, el sistema estaría integrado caso exclusivamente por universidades público-estatales y público-privadas, las que serían financiadas principalmente por subsidios a la oferta (aportes basales y otro tipo de contribuciones directas), habiéndose reducido al máximo el rol coordinador de los mercados y desaparecida la mercantilización de la ES, salvo para el pequeño circuito económica y socialmente privilegiados de oferta privada y de-

33 A este respecto, ver la sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 2935-15-C T, de 21 de diciembre de 2015- Disponible en: http://www.tribunalconstitucional.cl/download_sentencia.php?id=3200

manda pagada que subsistiría marginalmente en el Cuadrante CPM como educación de los herederos (Bourdieu y Passeron, 2003).

En tales condiciones, piensan algunas autoridades y analistas del grupo estatal de universidades, se podría alcanzar –al menos para este sector– un “nuevo trato” entre el Estado y el gobierno y sus universidades; esto es, las universidades estatales (UCH, 2017; CUECH, 2016, 2015; Pérez, 2009). ¿En qué consistiría? En un trato preferente que otorgaría a las universidades estatales ventajas institucionales, de coordinación, de prestigio simbólica, administrativas, de financiamiento y en el orden de la investigación, docencia y tercera misión. En breve, se neutralizaría la idea axial de un sistema mixto de provisión –que tendencialmente busca la igualdad de trato entre todas universidades, imponiéndoles similares exigencias públicas– para pasar a un sistema dual con diferentes reglas del juego, derechos y deberes entre las instituciones que lo componen. Chile adoptaría así un modelo semejante al de los restantes países de América Latina, con un subsistema estatal gratuito y coordinado sobre bases corporativo-política y un subsistema privado compuesto por universidades de mercado y de tercer sector (Cuadrantes noreste y noroeste, respectivamente, del Gráfico 2).

Bajo estas circunstancias, el arreglo de economía política propio de un sistema mixto se modificaría también drásticamente. En efecto, el centro de gravedad del sistema se desplazaría desde el lado derecho de nuestro gráfico, el polo conducido desde el mercado, hacia el lado izquierdo, el polo conducido desde el Estado, a medida que se supera el dualismo y se avanza hacia la unificación del sistema bajo un régimen de gratuidad universal y financiamiento exclusivamente fiscal.

La noción del gobierno en cuanto al significado del “nuevo trato” con las universidades estatales es más limitado, sin embargo.³⁴ Consiste principalmente en otorgar algunas ventajas a este grupo de ins-

34 Proyecto de ley de educación superior, Mensaje N° 058-365/ 6 de junio de 2017. Cámara de Diputados, Boletín N° 11255-04. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11771&prmBoletin=11255-04

tituciones en cuanto a su imagen de marca, agilidad administrativa, coordinación en red y con el gobierno, y en cuanto al financiamiento fiscal. Con todo, las mantiene dentro del Cuadrante EPERC, buscando aligerar la presión competitiva de los mercados mediante un mayor componente de CA de Estado.

El Cuadrante EP3S, cuyas universidades poseen una vocación pública socialmente reconocida, entra ahora en una fase de contrastes, como vimos. Por un lado, el gobierno aspira a elevar la frontera entre lo público-estatal y lo público-privado, como parte del “nuevo trato” que busca consagrar algunos privilegios en beneficio de las universidades estatales. En particular, introducirá diferencias de financiamiento entre ambos grupos de universidades, en favor de las estatales, y proveerá a éstas un vínculo preferencial con los poderes del Estado. Por otro lado, el status de la EP3S –que en Chile goza con legitimidad histórica y con legitimidad de desempeño y resultados por la actuación de las universidades privadas que trabajan bajo este régimen– tiende a convertirse en el ideal hacia el cual moverse para las universidades más consolidadas y prestigiadas del Cuadrante de la EPM. En consecuencia, tampoco puede la política gubernamental desentenderse de aquel segundo grupo de universidades que, junto a las universidades estatales, conforman el CRUCH. El trato desigual que las universidades estatales y privadas con aporte directo del Estado reciben dentro de este organismo genera en cualquier caso una serie de tensiones y contradicciones. Mientras tanto, el interés de algunas universidades privadas con régimen de EPM por acercarse al Cuadrante EP3S, agrega un elemento adicional de complicación. Podría significar –a mediano plazo– un paradójal fortalecimiento del sector institucional privado, justo cuando se busca debilitarlo, y una mayor presión por redefinir al CRUCH para dar cuenta de la nueva realidad institucional del sistema.

II. REFERENCIAS

- Aarrevaara, T., Dobson, IR. y Elander, C. (2009). Brave New World: Higher Education Reform in Finland. Higher Education Management and Poli-

- cy Volume 21/2, 1-18. Disponible en: https://cyber.harvard.edu/communia2010/sites/communia2010/images/OECD_2009_Brave_New_World_Higher_Education_Reform_in_Finland.pdf
- Abel, T. y Cockerham, W.C. (1993). Lifestyle or *Lebensführung*? Critical Remarks on the Mistranslation of Weber's "Class, Status, Party", *The Sociological Quarterly*, Volume 34, Number 3, 551-556.
- Acosta Silva, A. (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina, *Sociológica*, año 17, número 49, 43-72.
- Agasisti, T. y Catalano, G. (2006). Governance models of university systems—towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: A European comparison. *Journal of Higher Education Policy and Management* Vol. 28, No. 3, 245-262.
- Aguirre, F. y García Agustín, O. (2015). Más allá del malestar. Una hipótesis sociológica sobre el significado político del movimiento estudiantil chileno. *Revista de Sociología e Política*, 23(53), 147-162.
Doi: 10.1590/1678-987315235308
- Altbach, PG., Reisberg, L, y Rumbley, LE. (2010). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Rotterdam: Sense.
- Amaral, A., Meek, VL., y Larsen, IM. (eds.). (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Araneda-Guirrیمان, CA y Pedraja-Rejas, LM. (2016). Financiamiento por Desempeño en Chile: Análisis Conceptual de un Instrumento para la Educación Superior. *Formación universitaria*, 9(3), 75-86. DOI: 10.4067/S0718-50062016000300009
- Atria, F. (2016). Comentario y explicación del proyecto de ley de educación superior. Disponible en: <http://www.uchile.cl/noticias/113116/documentos-sobre-la-reforma-a-la-educacion-superior>
- Atria, Fernando. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM Ediciones.
- Atria, F. y Sanhueza, C. (2013). Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena. Clave de Políticas Públicas, Número 17, IPP-UDP. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/254037251/Atria-y-Sanhueza-2013-Propuesta-de-Gratuidad-Para-La-Educacion-Superior-Chilena>
- AUR. (2016). Agrupación de Universidades Regionales, Las universidades regionales de Chile ante la reforma a la educación superior. Una propuesta que se hace cargo del desarrollo territorial de las regiones- Disponible en: <http://www.auregionales.cl/wp-content/uploads/2016/07/AUR-ante-Reforma-Educacion-Superior.pdf>
- Bachelet, M. (2014). Programa de Gobierno 2014-2018. Disponible en: <http://michellebachelet.cl/programa/>

- Ball, S.J. (2012). Performativity, Commodification and Commitment: An I-Spy Guide to the Neoliberal University, *British Journal of Educational Studies* 60(1):17-28. DOI: 10.1080/00071005.2011.650940
- Ball, J.S. (2009). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa. *Revista de Investigación de la Escuela de Educación, Universidad de San Andrés*, N1 1, 17-35. Disponible en: <http://live.v1.udesar.edu.ar/files/Folleteria/Revista-Educativa/Pol%C3%ADticaEducativa01-Final.pdf#page=9>
- Ball, S. J. (2006). Performativities and Fabrications in the Education Economy: Towards the Performative Society. In: Lauder, H.; Brown, P.; Dillabough, J.; Halsey, A.H. (eds.). *Education, Globalization and Social Change*. Oxford: Oxford University Press, 692-701.
- Ball, S.J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228.
- Ball, SJ (2000). Performativities and fabrications in the education economy: towards the performative society. *Australian Educational Researcher*, Volume 27 no 2, 1-23.
- Barber, M., Donnelly, K., y Ritzvi, S. (2013). *An avalanche is coming: Higher education and the revolution ahead*. London: IPPR.
- Barr, N., Chapman, B., Dearden, L. y Dynarski, S. (2017). Getting student financing right in the US: lessons from Australia and England. Centre for Global Higher Education Working paper no. 16, 1-37. Disponible en: <http://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp16.pdf>
- Barraza, C., Peralta, M., Rivas, JJ., Maulén, D. (2016). Análisis comparado de Sistemas de Educación Superior de acuerdo a mecanismos de Financiamiento. Consejo de Evaluación, Universidad de Chile. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/333295794/Estudio-Tecnico-n25-Analisis-Comparado-de-Sistemas-de-Educacion-Superior-de-Acuerdo-a-Mecanismos-de-Financiamiento>
- Becher, T. (2001). *Tribus y territorios académicos. La indagación intelectual y las culturas de las disciplinas*. Barcelona: Gedisa.
- Bellei, C. y Cabalin, C. (2013). Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System. *Current Issues in Comparative Education* 15(2), 108-123.
- Bellei, C., Cabalin, C. y Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies, *Studies in Higher Education*, Volume 39, Issue 3, 426-440. <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2014.896179>
- Benaccorsi, A. y Daraio, C. (2007). *Universities and Knowledge Creation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Bernasconi, A. (2005). University entrepreneurship in a developing country: The case of the P. Universidad Católica de Chile, 1985–2000, *Higher Education* 50, 247–274. DOI: 10.1007/s10734-004-6353-1
- Bjarnason; S., Cheng, K.-M., Fielden, J. Lemaitre, M.J., Levy, D., Varghese, N.V. (2009)
- A New Dynamic: Private Higher Education. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.565.8966&rep=rep1&type=pdf>
- Blackmore, J. (2015). Leadership, gender and ‘scaled up’ higher education. En Vv.Aa., *Universities in the Knowledge Economy – Transforming Higher Education in the Asia-Pacific Rim and Europe*. International conference – University of Auckland. Disponible en: http://unike.au.dk/fileadmin/www.unike.au.dk/Auckland_Book_of_abstracts_-_10_Feb_Final.pdf
- Blöndal, J. R. (2005). Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5 – no. 1, 79-106.
- Bok, D. (2003). *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (2003). *Los herederos. Los Estudiantes y la Cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bromley, P. y Meyer, J.W. (2014). They are all organizations”: the cultural roots of blurring between the nonprofit, business, and government sectors. *Administration & Society*, 4, pp.1-28.
- Bröckling, U. (2015). *El Self Emprendedor. Sociología de una Forma de Subjetivación*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Alberto Hurtado
- Broucker, B., de Wit, K., Leisyte, L. (2015). New Public Management or New Public Governance for the Higher Education sector? An international comparison. Annual Conference, Toulouse, France PSG VIII: Public Governance of Societal Sectors. Disponible en: <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/506994/1/paper+E>
- Brown, R. (ed.) (2011). *Higher Education and the Market*. New York and London: Routledge – Taylor and Francois Group.
- Brubaker, R. (2006). *The limits of rationality: An essay on the social and moral thought of Max Weber*. London and New York: Routledge – Taylor & Francis Group.
- Brunner, J.J. (2017a). Universidades estatales privilegiadas. *El Mercurio*, 11 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/06/11/51741/Universidades-estatales-privilegiadas.aspx>
- Brunner, J.J. (2017b). *Carrera Académica y Régimen de Trabajo. Una revisión de literatura comparada (manuscrito, a ser publicado como documento de*

- trabajo del Centro de Políticas Comparadas de educación de la Universidad Diego Portales).
- Brunner JJ. (2016a). América Latina y Chile: ¿hay salida del capitalismo académico? Revista Nexos, Blog de Educación, abril. Disponible en: <http://educacion.nexos.com.mx/?p=227>
- Brunner, J.J. (2016b). Un debate sin historia: lo público de la universidad. Centro de Estudios Públicos, Opinión en la Prensa. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/un-debate-sin-historia-lo-publico-de-la-universidad/cep/2016-07-20/170359.html>
- Brunner, J. J. (2015a). Ideas y fines de la universidad. ESTUDIOS PÚBLICOS, N° 139, 155-164
- Brunner, J.J. (2015b). Un análisis de política de la política educacional, Debate Universitario 6, 7-15. Disponible en: [file:///Users/jjbrunner/Downloads/2-3-1-SM%20\(3\).pdf](file:///Users/jjbrunner/Downloads/2-3-1-SM%20(3).pdf)
- Brunner, J.J. (2015c) Medio siglo de transformación de la educación superior chilena: Un estado del arte. En Bernasconi, A. (ed.) La Educación Superior en Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis. Santiago de Chile: Ediciones UC, 2015.
- Brunner, J.J. (2014). La idea de la Universidad pública en América Latina: Narraciones en escenarios divergentes, Educación XX1, 17 (2), 17-34, DOI: 10.5944/educxx1.17.2.11477
- Brunner, J.J. (2013a). On the Classification of Universities. Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana 2013, 50(1), 115-129.
- Brunner, J. J. (2013b). ¿Cómo se viene la mano? Posibles escenarios futuros de la educación superior chilena. Clave de Políticas Públicas, Número 16, IPP-UDP. Disponible en: <http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2013/12/Brunner-final-copia.pdf>
- Brunner, JJ. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, Revista de Educación, 335, 137-159.
- Brunner, J.J. (2010). El lugar del mercado en el presente y el futuro de la ES chilena, Estudios Sociales, N° 118, 11-63.
- Brunner, J.J. (2009). Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J.J. (2006a). Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión. Publicado en el marco del Proyecto FONDECYT N°1050138: “Educación Superior Universitaria 1990-2004: Merca-

- do y Regulaciones". Disponible en: http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf
- Brunner, J.J. (2006b). Diversificación y diferenciación de la educación superior en Chile en un marco internacional comparado. Documento de Trabajo, Universidad Adolfo Ibáñez. Disponible en: <http://200.6.99.248/~bru487cl/files/Diversific.pdf>
- Brunner, J.J. y Miranda, D.A. (eds.). (2016). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago de Chile: CINDA y Universia. Disponible en: <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/CINDA-2012-Informe-de-Educaci%C3%B3n-Superior-INTERIOR-101-1.pdf>
- Brunner, J.J. y Peña, C. (eds.) (2011a). El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado. En Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J.J. y Peña, C. (2011b). La dialéctica público/privado entre el medioevo y la globalización. En Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.), El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 9-61.
- Brunner, J.J. y Uribe, D. (2007). Mercados universitarios: los nuevos escenarios de la educación superior. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J.J. and Tillett, A. (2006). Chile. En Forest, J.F. y Altbach, P. (eds.) International Handbook of Higher Education. Springer International Handbooks of Education, Vol. 18, 647-666.
- Cantwell, B. y Kauppinen, I. (2014). Academic capitalism in theory and research. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). Academic Capitalism in the Age of Globalization. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). (2014). Academic Capitalism in the Age of Globalization. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Carnoy M., Froumin I., Loyalka P. K., Tilak J. B. (2014). The concept of public goods, the state, and higher education finance: a view from the BRICs, Higher Education, Vol. 68. No. 3, 359-378.ç
- Carpentier, V. (2015). Political economy of higher education and socio-economic crises: global and national perspectives, Colloque International Recherche & Régulation 2915. Disponible en: file:///Users/jjbrunner/Downloads/Conference-RR-2015_Carpentier_86894.pdf
- Centro de Políticas Públicas UC. (2014). Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional. Temas de la Agenda Pública Año 9 / No 72. Disponible en: <http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/reformas-a-la-educacion-superior-en-chile.pdf>

- Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. R. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Paris: IUA/Elsevier.
- Clark, B. R. (2004) *Sustaining Change in Universities—Continuities in Case Studies and Concepts*. Maidenhead: SRHE/Open University Press.
- CNA. (2016). Planteamientos de la Comisión Nacional de Acreditación con relación al proyecto de ley sobre educación superior en materias de aseguramiento de la calidad. Disponible en: <https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/paginas/CNA-ante-Camara-de-Diputados/La%20CNA%20ante%20la%20Reforma%20a%20la%20Educa%20C3%B3n%20Superior.pdf>
- Coates, H. y Mahat, M. (2014). Threshold quality parameters in hybrid higher education. *Higher Education*, 1-14. DOI: 10.1007/s10734-014-9729-x
- Cohen, E. y Davidovitch, N. (2016). Regulation of Academia in Israel: Legislation, Policy, and Market Forces. *Journal of Education and Learning*; Vol. 5, No. 4, 165-180.
- Collini, S. (2012). *What Are Universities For?* London: Penguin.
- Collyer, F. M. (2014). Practices of conformity and resistance in the marketisation of the academy: Bourdieu, professionalism and academic capitalism, *Critical Studies in Education*, DOI: 10.1080/17508487.2014.985690
- Connell, R. (2013). The neoliberal cascade and education: an essay on the market agenda and its consequences. *Critical Studies in Education*, Volume 54, 2013-Issue 2, 99-112. Doi.org/10.1080/17508487.2013.776990
- Cronin, B. y Sugimoto, C. R. (2014). *Beyond Bibliometrics: Harnessing Multidimensional Indicators of Scholarly Impact*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- CRUCH. (2015). *Propuestas del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la reforma del sistema de educación superior*. Disponible en: <https://www.usm.cl/descargas/reforma-educacional/propuestas-cruch-para-reforma-educacion-superior.pdf>
- CUECH. (2016). *Unidad de Estudios Consorcio de Universidades del Estado de Chile Santiago, Análisis del Proyecto de Ley sobre Reforma a la Educación Superior*. Disponible en: http://uestatales.cl/cue/sites/default/files/documentacion/Ana%CC%81lisis%20Reforma%20E.Sup_.%20Unidad%20de%20Estudios%20Cuech.%20Septiembre%202016.pdf
- CUECH. (2015). *Consorcio de Universidades del Estado de Chile - Revalorización del sistema de educación superior estatal en el marco de la reforma propuesta por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet*, 1-28. Disponible en: http://noticias.ubiobio.cl/wp-content/uploads//REVAL_SIST_ES-TATAL_FINAL.pdf

- Davidovitch, N. y Iram, Y. (2014). Privatization Of Higher Education: The Struggle To Establish A University In Israel. *Journal of International Education Research – Third Quarter, Volume 10, Number 3*. Disponible en: <https://www.cluteinstitute.com/ojs/index.php/JIER/article/viewFile/8739/8718>
- Deem, R. (2001). Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities. *Comparative Education, 37*(1), 7–20.
- Derrida, J. (2004). Mochlos, or the conflict of the faculties. En Derrida, J., *Eyes of the University. Right to Philosophy 2*. Stanford, CA: Stanford University Press, 83-128.
- De Zwiwa, D. (2005). Using entrepreneurial activities as a means of survival: investigating the processes used by Australian Universities to diversify their revenue streams. *Higher Education 50*(3), 387–411.
- Echeverría, C.F. (2015). Mercado, competencia, neoliberalismo: El concepto de universidad de José Joaquín Brunner. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*. Vol. 17 n° 1, 1-12- Disponible en: <file:///Users/jjbrunner/Downloads/Dialnet-MercadoCompetenciaNeoliberalismo-5718853.pdf>
- Eco, U. (1995). *Apocalípticos e Integrados*. México: Lumen/Tusquets.
- Elken, M., Frolich, N. y Reymert, I. (2016). Steering approaches in higher education. Comparing Norway, Sweden, Finland, the Netherlands and UK (England). NIFU Report 2016:35. Disponible en:
- Enders, J., Kehm, B., Schimank, U. (2014). Turning Universities into Actors on Quasi-markets: How New Public Management Reforms Affect Academic Research. En Jansen, D. y Pruisken, I. (eds.). *The Changing Governance of Higher Education and Research. Multilevel Perspectives*. Springer International Publishing.
- Enders, J. y Jongbloed, B. (eds.) (2007). *Public-Private Dynamics in Higher Education*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Espinoza Figueroa, F. (2010) The Bologna Process as a hegemonic tool of Normative Power Europe (NPE): the case of Chilean and Mexican higher education, *Globalisation, Societies and Education, 8*:2, 247-256, DOI: 10.1080/14767721003779936
- Espinoza, R. y Urzúa, S. (2015). Las Consecuencias Económicas de un Sistema de Educación Superior Gratuito en Chile. *Revista de Educación 370*, 10-44.
- Espinoza, R., Urzúa, S. (2014). Gratuidad de la Educación Superior en Chile en Contexto. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES), Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2016/02/su-papel-gratuidad_vfinal-2ok.pdf
- Etzkowitz, H. (2008), *The Triple Helix: University–Industry– Government Innovation in Action*. London: Routledge.

- Etzkowitz, H. (2004) The Evolution of the Entrepreneurial University. *International Journal of Technology and Globalisation*, 1(1), pp. 64–77.
- Etzkowitz, H. (2002). La triple hélice: universidad, industria y gobierno Implicaciones para las políticas y la evaluación, 2002. Disponible en: <http://www.sivu.edu.mx/portal/noticias/2009/VinculacionLatriplehelice.pdf>
- Ferlie, E., Musselin, C. y Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective, *Higher Education*, 56, 325–348. DOI 10.1007/s10734-008-9125-5.
- FEUC. (2015). Propuesta de Reforma: Sistema de Educación Superior. Directiva FEUC, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <http://www.feuc.cl/sitio2015/wp-content/uploads/2015/04/FUEC-Reforma-a-la-Educaci%C3%B3n-Superior-copia.pdf>
- Fleet, N. (2011). Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica. *Polis (Santiago)*, 10(30), 99-116. Doi:10.4067/S0718-65682011000300005
- Flores Flores, A. (2016). Evaluación del sesgo pro universidad existente en el aparato de becas y créditos del sistema de educación superior chileno. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1-70. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/16887/000678264.pdf?sequence=1>
- G9 (Universidades Públicas No Estadales del Consejo de Rectores) (2013). El G9 y sus propuestas para la Educación Superior en Chile, 1-20. Disponible en: <https://uct.cl/archivos/paperg9.pdf>
- Galleguillos, P., Hernández, T., Sepúlveda, F. y Valdés, R. (2016). Reforma a la Educación Superior: Financiamiento Actual y Proyecciones. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-154341_doc_pdf.pdf
- Gamboa, R. y Segovia, C. (2016). Chile 2015: Falla política, desconfianza y reforma. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 123-144. DOI: 10.4067/S0718-090X2016000100006
- Gane, N. (2002). *Max Weber and Postmodern Theory: Rationalization versus Re-enchantment*. New York: Palgrave.
- Gibbs, P., Ylijoki, O., Guzmán-Valenzuela, C. y Barnett, R. (eds.) (2014). *The Flux of Time in the Contemporary University*. Oxford: Routledge.
- Gil Villegas, F. (2015). *Max Weber y la Guerra Académica de los Cien Años*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, Primer edición electrónica.
- Gonzales, L. D., Martínez, E. y Ordu, C. (2014). Exploring faculty experiences in a striving university through the lens of academic capitalism, *Studies in Higher Education*, 39:7, 1097-1115, DOI: 10.1080/03075079.2013.777401

- Gorostiaga, J.M. y Tello, C.G. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação* v. 16 n. 47, 363-388.
- Guzmán-Valenzuela, C. (2017). Universities, knowledge and pedagogical configurations: Glimpsing the complex university, *Educational Philosophy and Theory*, 1-14, DOI: 10.1080/00131857.2017.1313717
- Guzmán-Valenzuela, C. (2016). Unfolding the meaning of public(s) in universities: toward the transformative university. *Higher Education*, Volume 71, Issue 5, pp 667–679.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Tomo I. Racionalidad de la acción y racionalización formal. Madrid: Editorial Trotta.
- Habermas, J. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory* 16, 411–426.
- Habermas, J. y Blazek, J. R. (1982). The Idea of the University: Learning Processes, *New German Critique*, No. 41, Special Issue on the Critiques of the Enlightenment (Spring-Summer, 1987), 3-22.
- Halfman, W. y Radder, (2015). The Academic Manifesto: From an Occupied to a Public University. *Minerva*, Volume 53, Issue 2, 165–187.
- Hall, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Political Economy of Industrialized Nations. En Lichbach, M. I. y Zuckerman, A. S. (eds.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. New York: Cambridge University Press, 174-207.
- Halsey, A. H. (1992). Political economy. En Clark, B. R. y Neave, G. (eds.). *The Encyclopedia of Higher Education*. Volume 3 - Analytical Perspectives. Oxford: Pergamon Press, 1916-1926.
- Hansmann, H. (2000) The Changing Roles of Public, Private, and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care, and Other Human Services. En Victor R. Fuchs (ed.), editor, *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*. University of Chicago Press, 245-271. Disponible en: <https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Faculty/Hansmannthechangingroles.pdf>
- Hansmann, H. (1990). Why Do Universities Have Endowments? En *The Journal of Legal Studies*, Vol. 19, No. 1, 3-42. Disponible en: https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Faculty/Hansmann_why_do_universities_have_endowments.pdf
- Harzing, AW. Y Alakangas; S. (2015). Google Scholar, Scopus and the Web of Science: A longitudinal and cross-disciplinary comparison. (Accepted for *Scientometric*), 1-19. Disponible en: <http://harzing.com/download/gss-cowos.pdf>

- Hazelkorn, E. (2015). *Rankings and the Reshaping of Higher Education. The Battle for World-Class Excellence*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hirsch, JE. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output. *PNAS*, 102, 16569-16572.
- Hirsch, JE. y Buela-Casalb, G. (2014). The meaning of the h-index. *International Journal of Clinical and Health Psychology* 14, 161–164.
- Holmwood, J. (2016). The university, democracy and the public sphere, *British Journal of Sociology of Education*, DOI: 10.1080/01425692.2016.1220286
- Jasco. P. (2008). The pros and cons of computing the h-index using Google Scholar. *Online Information Review* Vol. 32 No. 3, 437-452.
- Jemielniak, D. y Greenwood, D. J. (2015). Wake Up or Perish: Neo-Liberalism, the Social Sciences, and Salvaging the Public University, *Cultural Studies Critical Methodologies*, Vol. 15(1) 72–82, DOI: 10.1177/1532708613516430
- Jessop, B. (2017). Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities, *Higher Education*, Volume 73, Issue 6, pp 853–870.
- Jongbloed, B. (2015). Universities as Hybrid Organizations. *Trends, Drivers, and Challenges for the European University*. *International Studies of Management & Organization* Vol. 45 , 207-225. DOI: 10.1080/00208825.2015.1006027
- Jongbloed, B. (2011). Markets in Dutch higher education: Improving performance and quality in a Hands-off governance setting. En Brown, R. (ed.) (2011). *Higher Education and the Market*. New York and London: Routledge – Taylor and Francois Group, 86-97.
- Jongbloed, B. (2004). Regulation and competition in higher education. En Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (2004) *Markets in Higher Education*. Dordrecht/Boston/ London: Kluwer Academic Publishers, 87-111.
- Jütten, T. (2013). Habermas and Markets. *Constellations* 20:4 (2013): 587–603. DOI: 10.1111/1467-8675.12055
- Kaidesoja, T. y Kauppinen, I. (2014). How to explain academic capitalism. A mechanism-based approach. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 166-186.
- Kant, I. (2004). *El Conflicto de las Facultades*. Buenos Aires: Losada.
- Kalberg, S. (1980). Max Weber's types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. *American Journal of Sociology*, 85, 1145–1179.
- Kauppinen, I. (2015). Towards a theory of transnational academic capitalism, *British Journal of Sociology of Education*, Volume 36, 2, 336-353, <http://dx.doi.org/10.1080/01425692.2013.823833>

- Kauppinen, I. (2013). Different Meanings of 'Knowledge as Commodity' in the Context of Higher Education, *Critical Sociology* 0(0) 1–17, DOI: 10.1177/0896920512471218
- Kauppinen, I. y Cantwell, B. (2014a). Transnationalization of academic capitalism through global production networks. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 147-165.
- Kauppinen, I. y Cantwell, B. (2014b). The global enterprise of higher education. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 137-146.
- Kickert, W. (1995). Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, 8: 135–157. Doi:10.1111/j.1468-0491.1995.tb00202.x
- Kleinman, D. L. (2010). The commercialization of academic culture and the future of the university. In H. Radder (Ed.), *The commodification of academic research: Analyses assessments, Alternatives*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Knight, J. (2016). Transnational Education Remodeled. Toward a Common TNE Framework and Definitions. *Journal of Studies in International Education*, Vol 20, Issue 1, 2016, DOI: 10.1177/1028315315602927
- Komljenovic, J. y Robertson, S. L. (2016). The Dynamics of 'Market-Making' in Higher Education, *Journal of Education Policy*. 2016;31(5):622-636, DOI: 10.1080/02680939.2016.1157732
- Krücken, G. y Meier, F. (2006). Turning the University into an Organizational Actor. En Gili, S.D., Hwang, H. y Meyer, J. (eds.) *Globalization and organization. World society and organizational change*. Oxford: Oxford University Press, 241–257.
- Kvist, J. (2007). Fuzzy set ideal type analysis, *Journal of Business Research* 60(5), 474-481.
- Kwiek, M. (2017). La desprivatización en la educación superior: un enfoque conceptual. *Revista de la Educación Superior (RESU)*, 129, 1-26. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185276017300298>
- Kwiek, M. (2014a). Competing for Public Resources: Higher Education and Academic Research in Europe. *A Cross-Sectoral Perspective*, CPP RPS Volume 72, 1-26. Disponible en: https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/12041/1/PPP_RPS_vol.72_Kwiek.pdf
- Kwiek, M. (2014b). From Growth to Decline? Demand-Absorbing Private Higher Education when Demand is Over. *CPP RPS Volume 69*, 1-32. Disponible en: http://unesco.amu.edu.pl/pdf/PPP_RPS_vol.69_Kwiek.pdf

- Kwiek, M. (2008). Academic Entrepreneurship vs. Changing Governance and Institutional Management Structures at European Universities, *Policy Futures in Education*, Volume 6 Number 6, DOI: 10.2304/pfie.2008.6.6.757
- Kwiek, M. (2006). *The University and the State. A Study in Global Transformations*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- González Ledesma, M. (2014). Nuevas formas de gobernanza en la educación superior latinoamericana: Chile, Argentina y México. *Bordón* 66 (1), 137-150.
- Le Goff, J. (2008). *Los Intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.
- Leihy, P. y Salazar, J.M. *Higher Education*. (2017). 74: 147-161.
doi:10.1007/s10734-016-0034-8
- León, JJ. (2015). Marco jurídico y regulación: La educación superior como derecho social fundamental. En Bernasconi, A. (ed.) *La Educación Superior en Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Lemaitre, MK., Zenteno, ME., Torre, D., Cassorla, I y Alvarado, A. (2015). Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento elementos para una discusión sobre gratuidad en la educación superior. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). Disponible en:
<https://www.cinda.cl/download/documentos-de-trabajo/Sistemas%20de%20Educacion%20Superior%20y%20mecanismos%20de%20financiamiento,%202015.pdf>
- Levy, D. C. (2013). The Decline of Private Higher Education, *Higher Education Policy*, March 2013, Volume 26, Issue 1, pp 25–42.
- Levy, D. C. (2007). Private-public interfaces in higher education development: two sectors in sync? State University of New York Paper for Conference on Higher Education and Development, The 2007 World Bank Regional Seminar on Development Economics, January 2006, Beijing. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDE2007BEI/Resources/DanielLevy.PDF>
- Leydesdorff, L. y Etkowitz, H. (2003). Can “The Public” Be Considered as a Fourth Helix in University-Industry-Government Relations? *Science and Public Policy* 30(1), 55-61.
- Löwy, M. (2004). Le concept d'affinite elective chez Max Weber, *Archives de Science Sociales de Religion* 127, 93–103. Disponible en: <http://assr.revues.org/1055>
- Maldonado-Maldonado, A. (2014). Peripheral knowledge-driven economies: What does academic capitalism have to say? En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). (2014). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 187-206.

- Marope, PTM., Wells, PJ. Y Hazelkorn, E. (eds) (2013). *Rankings and Accountability in Higher Education, Uses and Misuses*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002207/220789e.pdf>
- McCollow, C. y Lingard, B. (1996). Changing discourses and practices of academic work, *Australian Universities' Review*, Vol. 39, No. 2, 11-19. Disponible en: https://www.academia.edu/27162543/Changing_Discourses_and_Practices_of_Academic_Work
- Marginson, M. (2016). Public/private in higher education: a synthesis of economic and political approaches, *Studies in Higher Education*, 1-16, DOI: 10.1080/03075079.2016.1168797
- Marginson, S. (2013). The impossibility of capitalist markets in higher education, *Journal of Education Policy*, Volume 28, Issue 3, 353-370.
- Marginson, S. (2011). Higher Education and Public Good, *Higher Education Quarterly*, Volume 65, No. 4, 411-433.
- Marginson, S. (2007a). The public/private divide in higher education: A global revision, *Higher Education*, Volume 53, Issue 3, 307-333.
- Marginson, S. (2007b) Global Position and Position Taking: The Case of Australia. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 11 No. 1, 5-32. DOI: 10.1177/1028315306287530
- Marginson, S. y Considine, M. (2000). *The enterprise university: power, governance, and reinvention in Australia*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Martins, H. (2004). The marketisation of universities and some cultural contradictions of academic capitalism, *Metacrítica - Revista de filosofía*, no. 4, 1-73. Disponible en: <http://www.adelinotorres.info/sociologia/HERMÍNIO%20MARTINS-The%20Marketisation%20of%20Universities.pdf>
- McCowan, Y. (2012). Is there a universal right to higher education?, *British Journal of Educational Studies* 60 (2), 111-128.
- McKinnon, A. (2010). Elective Affinities of the Protestant Ethic: Weber and the Chemistry of Capitalism, *Sociological Theory* 28:1, 108-126.
- McMahon, W. (2009). *Higher Learning, Greater Good: The Private and Social Benefits of Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Menéndez Gallegos, J. (2014). Educación Superior en Chile: ¿fin de un ciclo de expansión para las universidades? *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, Año 5m, N°5, 134-148.
- Molina Bravo, (2014). Reseña de Libros y revista, *Rev. hist.educ.latinoam - Vol. 16 No. 22*, pp. 350-352.
- Mommsen, WJ. (1984). *Max Weber and German Politics, 1890-1920*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.

- Müller, H. P. (2017). Der Kapitalismus und seine Lebensführung. Max Weber zum 150 Geburtstag. En Sachweh, P. y Münnich, S. (Hrsg.), *Kapitalismus als Lebensform?*, *Wirtschaft + Gesellschaft*, 27-45. DOI 10.1007/978-3-658-12916-3_2
- Neave, G. (2001). *Educación Superior: Historia y Política. Estudios Comparativos sobre la Universidad Contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Necochea Rodler, C. (2012). *Evaluación del Programa Crédito con Aval del Estado: Impacto en Aranceles y en Matrícula en la Educación Técnico Profesional*. Tesis de grado Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1-57. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/14987/000630654.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Newman, F. (2000). *Saving Higher Education's Soul*. The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World, Brown University, Providence, Rhode Island, 1-19. Disponible en: <http://www.nerche.org/futuresproject/publications/soul.pdf>
- Niklasson, L. (1996). 'Quasi-markets in higher education - a comparative analysis', *Journal of Higher Education Policy and Management* 18(1), 7-22.
- Nokkala, T. y Bladh, A. (2014). *Institutional Autonomy and Academic Freedom in the Nordic Context*. *Higher Education Policy*, Volume 27, Issue 1, 1-21.
- Nowotny, H., Scott, P. y Gibbons, M. (2001). *Re-Thinking Science, Knowledge and the Public in an Era of Uncertainty*. Cambridge, Oxford and Malden: Polity Press.
- Nybom, Thorsten (2008). *University autonomy: a matter of political rhetoric?* En Engwall, Lars y Weaire, Denise (ed.). *The university in the market*. London: Portland Press.
- Nybom, T. (2007) *A rule-governed community of scholars: the Humboldt vision in the history of the European university*. En Maassen, P. y Olsen, J.P. (eds.) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, 55-79.
- OECD. (2017). *Glossary of Statistical Terms*. Disponible en: <https://stats.oecd.org/glossary/index.htm>
- OECD. (2016). *Education at a Glance*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Olssen, M. y Peters, M. (2005). *Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism*, *Journal of Education Policy*, 20, 3, 313 - 345 DOI: 10.1080/02680930500108718
- Ordorika, I. y Lloyd, M. (2013). *Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización*. *Perfiles Educativos* | vol. XXXVI, núm. 145, 122-139
- Páez, A. y Kremerman, M. (2016). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*. Estudios de la Fundación SOL. Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/estudios/endeudar-gobernar-mercantilizar-caso-del-cae/>

- Peña, C. y Brunner, JJ. (2011). En Brunner, JJ. y Peña, C. (eds.) El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado. En Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Pérez, V. (2009) Nuevo trato con el Estado: Hacia una política para las universidades estatales. Documento de trabajo del Rector de la Universidad de Chile, Víctor Pérez Vera, 1-38. Disponible en: <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/rectoria/victor-perez-vera/discursos/discursos-oficiales/49484/nuevo-trato-con-el-estado-hacia-una-politica-para-las-ues-estatales>
- Perkmann, M., Tartari, V., McKelvey, M., Autio, E., Broström, A. et al. (2014). Academic engagement and commercialisation: A review of the literature on university–industry relations, *Research Policy*, Volume 42, Issue 2, March 2013, 423–442, DOI: [org/10.1016/j.respol.2012.09.007](https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.09.007)
- Peters, M. A. (2015), The University in the Epoch of Digital Reason: Fast Knowledge in the Circuits of Cybernetic Capitalism, *Analysis and Metaphysics* 14, 38–58.
- Peters, M. A., Murphy, P., and Marginson, S. (2009). *Creativity and the Global Knowledge Economy*. New York: Peter Lang
- Picazo, MI. y Pierre, C. (2016). La educación como derecho social: la construcción del referencial de acción pública del movimiento estudiantil chileno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 25 N°2,99-111.
- Pineda, P. (2015). *Entrepreneurial Research University in Latin America. Global And Local Models In Chile And Colombia, 1950-2015* (eBook). Palgrave Macmillan US.
- Pinheiro, R. y Stensaker, B. (2014). Designing the Entrepreneurial University: The Interpretation of a Global Idea, *Public Organization Review*, Volume 14, Issue 4, 497–516.
- Pinheiro, R., Geschwind, L.y Aarveaara, T. (2014). Nested tensions and interwoven dilemmas in higher education: The view from the Nordic countries. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(2), 233–250. Doi: [10.1093/cjres/rsu002](https://doi.org/10.1093/cjres/rsu002)
- Post, G., Giocarinis, K. y Kay, R. (1955). The medieval heritage of a humanistic ideal: *'scientia donum dei est, unde vendi non potest'*. *Traditio*, Vol. 11, 195-234. Disponible en: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1354096.files/post%20giocarinis%20kay%20scientia%20donum%20dei.pdf>
- Raines, JP. y Leathers, CG. (2003). *The Economic Institutions of Higher Education*. Chltenham, UK: Edward Elgar.
- Ranga, M. y Etkowitz, H. (2013). Triple Helix systems: an analytical framework for innovation policy and practice in the Knowledge Society, *Industry and Higher Education*, Vol 27, No 3, 237–262, DOI: [10.5367/ihe.2013.0165](https://doi.org/10.5367/ihe.2013.0165)

- Rhoades, G. (2014). Extending academic capitalism by foregrounding academic labor. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 113-134.
- Rhoades, G. y Stensaker, B. (2017). Bringing Organisations and Systems Back Together: Extending Clark's Entrepreneurial University. *Higher Education Quarterly*, Volume 71, Issue 2, 129-140.
DOI: 10.1111/hequ.12118
- Rivera, F., Rivera, P., Alonso, C. (2017). Universidad de Aysén: Nuevos desafíos y oportunidades regionales para la educación chilena. *Revista Perspectivas* N° 27, 165-186.
- Robertson, S. y Komljenovic, J. (2016). Unbundling the University and Making Higher Education Markets. Centre for Globalization, Education and Social Futures, University of Bristol, UK. (Forthcoming in Verger, A., Lubienski, C., Steiner-Kamsi, G. (eds). *The Global Education Industry* (Vol. 2016). (World Yearbook in Education). London: Routledge. Disponible en: <https://susanleerobertson.files.wordpress.com/2009/10/robertson-and-komljenovic-2016-unbundling-higher-educationfinal.pdf>
- Rojas Ríos, M.J. y López Stefoni, D.A. (2016). La acreditación de la gestión institucional en universidades chilenas. *Revista electrónica de investigación educativa*, 18(2), 180-190.
- Rossiter, M. D. The Colonization of Educational Lifeworlds: Habermas and the Communicative Processes of Teaching and Learning. A thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Master of Arts, OISE University of Toronto. Disponible en: 2015 https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/70558/1/Rossiter_Michael_D_201511_MA_thesis.pdf
- Rowlands, R. (2015). Turning collegial governance on its head: symbolic violence, hegemony and the academic board, *British Journal of Sociology of Education*, 36:7, 1017-1035, DOI: 10.1080/01425692.2014.883916
- Röwert, R. (2015). A Political-Economic Analysis of the Reaction of the Higher Education System to Major Societal Changes. Paper presented at the European Consortium for Political Research General Conference in Montreal. Disponible en: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/0815524d-1b2b-4637-8fb0-dc1f3ead603e.pdf>
- Rüegg, W. (1992). Themes. En De Ridder-Symoens, H., *A History of the University in Europe*. Volume I – Universities in the Middle Ages. New York: Cambridge University Press, 3-34.
- Salas Opazo, V. (2015). Presentación a Coloquio “Claves de la Reforma de la Educación Superior en Chile”. Minutas del Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior OPPES-USACH, Minuta 7. Disponible en: <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/Minuta7.pdf>

- Salazar, JM. (2015). Leyendo vísceras: la reforma a la educación superior chilena en perspectiva. Fundación Nodo XXI. Disponible en: http://www.nodoxxi.cl/wp-content/uploads/CC10_2015-Cultura-y-Ed.Superior.pdf
- Salazar, J. M. (2013). Public policy for higher education in Chile: a case study in quality assurance (1990-2009). PhD thesis, Centre for the Study of Higher Education, Melbourne Graduate School of Education, The University of Melbourne.
- Salazar, J.M. y Leihy, P. (2017). El Largo Viaje: Los Esquemas de Coordinación de la Educación Superior Chilena en Perspectiva, Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, núm. 25, 2017, 1-29.
- Saunders, D. B. y Blanco Ramírez, G. (2017). Against 'teaching excellence': ideology, commodification, and enabling the neoliberalization of postsecondary education. *Teaching in Higher Education*, Volume 22, Issue 4, 396-407, DOI: 10.1080/13562517.2017.1301913
- Scaff, L. (2007) Weber on the cultural situation of the modern age. En Turner, S. (ed.) *The Cambridge Companion to Weber*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, Pos. 2552-2949.
- Schapper, J. and Mayson, S. (2005). Managerialism, internationalization, Taylorization and the deskilling of academic work: Evidence from an Australian university. En Nannes, P. y Hellesten, M. (eds.). *Internationalizing higher education: critical explorations of pedagogy and policy*. Dordrecht: Springer: 181-97.
- Schulze-Cleven, T. y Olsen, J. R. (2017). Worlds of higher education transformed: toward varieties of academic capitalism, *Higher Education*, Volume 73, Issue 6, 813-831.
- SCIMAGO. (2016). SCImago Institutions Rankings (SIR). Disponible en: <http://www.scimagoir.com/index.php>
- Shattock, M. (2008). The Change from Private to Public Governance of British Higher Education: Its Consequences for Higher Education Policy Making 1980-2006. *Higher Education Quarterly*, Volume 62, No. 3, 181-203. DOI: 10.1111/j.1468-2273.2008.00392.x
- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*: Maidenhead: Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Shepherd, S. (2017). Managerialism: an ideal type, *Studies in Higher Education*, DOI: 10.1080/03075079.2017.1281239
- Sica, Alan. (2000). Rationalization and Culture. En Turner, S. (ed.) *The Cambridge Companion to Weber*. Cambridge: Cambridge University Press. 42-58.
- Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Slaughter, S. y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Solis, A. (2017). Credit Access and College Enrollment. *Journal of Political Economy*, 2017, vol. 125, no. 2, 562-622. Disponible como documento de trabajo anterior en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/82577/1/755451449.pdf?version=meter+at+null&module=meter-Links&pgtype=article&contentId=&mediaId=&referrer=&priority=true&action=click&contentCollection=meter-links-click>
- Susen, S. (2011). Critical Notes on Habermas's Theory of the Public Sphere. *Sociological Analysis*, 5(1), 37-62.
- Szadkowski, K. (2017). The University of the Common: Beyond the Contradictions of Higher Education Subsumed under Capital. En Izak, M., Kostera, M. y Zawadzki, M. (eds.). (2017). *The Future of University Education*. Palgrave Critical University Studies, Springer International Publishing, 39-62, DOI: 10.1007/978-3-319-46894-5_3
- Taylor, B.J., Cantwell, B., Slaughter, S. (2013). Quasi-Markets in U.S. Higher Education: The Humanities and Institutional Revenues, *The Journal of Higher Education*, Volume 84, Number 5, 675-707.
- Teixeira, P. N. (2006). Markets in higher education: can we still learn from economics' founding fathers? Research & Occasional Paper Series: Center for Studies in Higher Education (CSHE) 4.06, University of California, Berkeley UC Berkeley. Disponible en: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED492164.pdf>
- Teixeira, P., Kim, S., Landoni, P. Y Gilani, Z. (2017). *Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education Global Trends and National Policy Challenges*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Teixeira, P., Rocha, V., Biscaia, R. y Cardoso, M. F. (2014). Policy changes, marketisation trends and spatial dispersion in European higher education: comparing public and private sectors, *Cambridge J Regions Econ Soc* (2014) 7 (2), 271-288.
- Teixeira, P., Jongbloed, B, Dill, D. y Amaral, A. (2004). *Markets in Higher Education*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Teixeira, P. N. y Dill, D. D. (eds.). (2011). *Public vices, private virtues? Assessing the effects of marketization in Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- Thelwall M, Haustein S, Larivière V, Sugimoto CR. (2013) Do Altmetrics Work? Twitter and Ten Other Social Web Services. *PLoS ONE* 8(5): e64841. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0064841>
- Tiana, A. (2014). The Impact of the Bologna Process in IberoAmerica: prospects and challenges. En Teodoro, A. y Guilherme, M. (eds.) *European and Latin American Higher Education Between Mirrors* Edited. Totterdam: Sense Publishers, 125-136.

- Tiana, A. (2009). Perspectivas y repercusiones del Proceso de Bolonia en Iberoamérica, *La Cuestión Universitaria*, 5, 9-15. Disponible en: <file:///Users/jjbrunner/Downloads/3333-12325-1-PB.pdf>
- Torres, C. A. (2014) Las universidades públicas y el sentido común neoliberal: siete tesis iconoclastas. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, Año 1, N°1, 18-31.
- UCH. (2017). La Chile Piensa la Reforma. Documento de Trabajo. Síntesis de propuestas derivadas del Proceso interno de discusión en la Universidad de Chile sobre la Reforma a la Educación Superior. Disponible en: <http://uestatales.cl/cue/?q=docs&tipo=All&dst=Destacar>
- Universitas, Grupo de Estudios Avanzados Universitas y El Mercurio (2016). Ranking de Calidad de las Universidades Chilenas. Disponible en: <http://rankinguniversidades.emol.com/>
- Upton, S. y Warshaw, J.B. (2017). Evidence of hybrid institutional logics in the US public research university, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 39:1, 89-103. DOI: 10.1080/1360080X.2017.1254380
- Välilmaa, J. (2014). University revolutions and academic capitalism. En Cantwell, B. y Kauppinen, I. (eds.). *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 33-53.
- Välilmaa, J. y Hoffman, D. (2008). Knowledge society discourse and higher education. *Higher Education*, 56, 265-285.
- Vedder, R. (2005). Market-based education: what can we learn from universities? *Cato Journal*, Vol. 25, No. 2, 279-295. Disponible en: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2005/5/cj25n2-7.pdf>
- Vedder, R. (2004). *Going Broke by Degree: Why College Costs Too Much*. Washington: AEI Press.
- Verger, A. (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, 360, 268-291.
- Verger, A. (2010). *WTO/GATS and the global politics of higher education*. New York, NY: Routledge.
- Verger, J. (1992). Teachers. En de Ridder-Simoens, H., *A History of the University in Europe*. Vol. 1, *Universities in the Middle Ages*. New York, Cambridge University Press, 144-168.
- Vorley, T. and Nelles, J. (2009) Building Entrepreneurial Architectures: a Conceptual Interpretation of the Third Mission. *Policy Futures in Education*, 7(3), pp. 284-296.
- Welch, A. (2002) Going Global? Internationalizing Australian Universities in a Time of Global Crisis. *Comparative Education Review*, vol. 46, no. 4., 2002, 433-471.

- Wang, Q., Cheng, Y. y Liu, N. C. (eds.). (2012). *Building World-Class Universities. Different Approaches to a Shared Goal*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Warren, H.R., Dasgupta, P. (2017). The Rise of Altmetrics. *JAMA* 317(2),131-132. Doi:10.1001/jama.2016.18346
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. México, DF: Fondo de Cultura Económica. Primera edición electrónica.
- Weber, M. (2012). *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica. Primera edición electrónica.
- Willemse, N. y de Beer, P. (2012). Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states, *Journal of European Social Policy* 22(2), 105–117.
- Williamson, C. y Riquelme, C. (2017). *Financiamiento Institucional para la Gratuidad: Ilusión e Irresponsabilidad*. CLAPES, Documento de Trabajo N° 29, 1- 26. Disponible en: file:///Users/jjbrunner/Downloads/financiamiento_institucional_para_la_gratuidad_final_cw_cr_junio_2017.pdf
- Zapata, G. y Tejada, I. (2016a). Publicidad engañosa en educación superior: definiciones, regulación y una revisión de la publicidad en prensa escrita. *Calidad en la educación*, (44), 197-242. DOI: 10.4067/S0718-45652016000100008
- Zapata, G. y Tejada, I. (2016b). *Informe Nacional: Chile. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2916*. Disponible en: <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/CHILE-Informe-Final.pdf>

PARTE 2.
EFFECTIVIDAD EDUCATIVA

2.1. Garantía de la efectividad educativa en la universidad. Marco para una génesis de evidencias

Moisés Silva Triviño¹

Doctor en Química y Máster en enseñanza universitaria de la Universidad de Auburn

RESUMEN: *Las universidades realizan una promesa educativa, usualmente ambiciosa, en sus declaraciones misionales, propósitos educacionales y perfiles de egreso de las carreras y programas que ofrecen. Los postulantes y sus familias, los estudiantes, sostenedores y la sociedad en general demandan y merecen una garantía razonable de que las instituciones son íntegras, en cuanto evidencian de la realidad de su promesa, esto es de la efectividad de sus procesos formativos. Es algo en que un sistema de acreditación debiera focalizar. En este sentido, se provee aquí lineamientos para el diseño e implementación de un sistema de efectividad educativa, aludiéndose a las estrategias evaluativas, las evidencias o respaldos y los factores a tener en cuenta.*

1 Ph.D., M.Ed., Consultor Académico de la Universidad San Sebastián. Ex Decano de Ciencias de la U. de Concepción; miembro de la CNAP; Director de Análisis y Desarrollo Institucional de la U. Mayor, y Vicerrector de Aseguramiento de la Calidad de la U. Andrés Bello.
Moises.silva@uss.cl

I. PRESENTACIÓN

El planteamiento que a continuación se desarrolla en este artículo es el siguiente:

La función central y primaria de la universidad ha sido y continuará siendo la formación de profesionales, principalmente en su fase inicial. Y la sociedad, de manera especial los postulantes y sus familias, los estudiantes, los sostenedores, los sectores del sector productivo y de servicio y los diversos organismos reguladores del sistema educativo, esperan que el proceso formativo sea efectivo, esto es que se cumpla la promesa educativa que realizan las instituciones. Para ello, es preciso que una entidad competente e independiente certifique, vale decir que provea una garantía razonable de que las universidades están cumpliendo dicha promesa. Esto demanda, por una parte, la definición de referentes, criterios y estándares, claros y orientadores para llevar a cabo la tarea evaluativa, y que sean por cierto consecuentes con la tendencia en procesos de certificación transnacionales o comparables internacionalmente. Por otro lado, impone la generación y mantención, por cuenta de las instituciones, de evidencias múltiples del cumplimiento satisfactorio de tales referentes, implicando esto último el registro o respaldo de hechos de mejoramiento continuo.

Ahora bien, la experiencia de las universidades chilenas en evaluación del área de la docencia de pregrado, para fines de acreditación institucional, focaliza en la gestión, esto es en las políticas y mecanismos que tiendan a asegurar la calidad docente. Sin embargo, la evaluación y el otorgamiento de acreditación en dicha área no necesariamente da cuenta de la efectividad en el cumplimiento de la promesa educativa de la institución; específicamente del logro del aprendizaje en los siguientes tres niveles que pueden distinguirse en el formato curricular:

- El nivel de curso o asignatura, según los *resultados de aprendizaje* establecidos en los sílabos, descriptores de asignatura o equivalentes.

- El nivel de carrera o programa, expresado en las habilidades o destrezas, conocimientos y actitudes y aún valores descritos en el *perfil de egreso*.
- El nivel institucional, focalizado en ciertos logros o competencias generales o transversales a los currículos de las carreras que se imparten, declaradas usualmente en los propósitos formativos incorporados a la misión, el modelo o proyecto educativo y en la componente de lo que usualmente se denomina *formación integral o educación general*, adicionándose aquellas que aportan a lo que a veces se alude como el *sello educativo institucional* que la universidad se compromete a instalar en sus estudiantes.

En esta línea de acción, las instituciones debieran avanzar hacia una coherencia entre lo que se promete a través de la misión y propósitos institucionales, incluyendo los perfiles de egreso, con los resultados de desempeño esperados de las carreras o programas, y la efectividad del proceso formativo y sus resultados. A este fin, aquí se propone la instalación de un *sistema de efectividad educativa*. En una perspectiva técnica, esto supone la debida articulación de los siguientes elementos primarios:

- Las políticas y objetivos, consistentes con la declaración misional y las metas y valores educacionales.
- El espectro de estrategias metodológicas e instrumentos pertinentes para aquilatar periódicamente el logro de las metas educativas.
- La recopilación, análisis e interpretación sistemática e integrada de los resultados evaluativos. Aquí, el rol de los líderes y equipos de gestión académica cobra especial relevancia, y asimismo la pertinencia de la tecnología necesaria que respalde esta tarea.
- La aplicación de lo anterior en la planificación institucional (consistente con la planificación de las unidades académicas), traducida en ajustes e innovaciones para un mejoramiento continuo.

Los últimos dos elementos conforman la *evaluación de resultados*, término que se corresponde conceptualmente con *assessment* en la terminología inglesa.

- Las estructuras o instancias organizacionales, tanto centrales como sectoriales, con las responsabilidades y facultades adecuadas para conducir o facilitar lo descrito previamente.

En rigor, un sistema de efectividad educativa debiera insertarse en uno más amplio de *efectividad institucional*, el cual involucra, adicionalmente, el abordaje de áreas como: los servicios de apoyo al estudiante y el desarrollo de su potencial como persona; la administración de personas, esto es la gestión y desarrollo de académicos y colaboradores administrativos; la internacionalización de la actividad docente e investigativa; la planificación institucional y de unidades; la provisión y asignación de recursos; el desarrollo de la infraestructura; la vinculación con egresados; los servicios administrativos en general; la revisión de programas de pregrado y postgrado y de la oferta educativa en sus distintas modalidades; la gestión y resultados de la acreditación institucional y de carreras y programas de postgrado y otros; la gestión y productividad en investigación; y la gestión y resultados en vinculación con el medio. En último término, el objetivo de un sistema de efectividad institucional es evidenciar la *integridad* de la universidad en cuanto exhibe congruencia entre la misión, propósitos y metas declaradas o comprometidas y lo que realmente se hace.

II. LA TENDENCIA EN ACREDITACIÓN

Una revisión de los criterios y estándares que se están aplicando en sistemas de acreditación de los EE.UU., el país con tradición centenaria en acreditación de instituciones y de carreras y programas, y aquellos de Europa, donde se encuentra una experiencia de rigor académico y creciente formalidad en certificaciones, denota un énfasis en los aspectos educacionales, especialmente en el nivel de pregrado. Allí, algunos organismos acreditadores operan *transnacio-*

nalmente, es decir que aplican sus criterios y estándares y procedimientos de evaluación en instituciones de distintos países. Así, todas las agencias regionales de EE.UU., reconocidas por el Council for Higher Education Accreditation y la Secretary of Education, para acreditar institucionalmente, dedican directamente la mayor parte de los requerimientos y criterios o estándares al resguardo de una efectiva experiencia del aprendizaje estudiantil.² Esto se observa asimismo en los referentes de agencias europeas, algunas de las cuales focalizan muy específicamente en la efectividad institucional del modelo o sistema de *aseguramiento de la calidad educativa*³. De esta manera, en el texto de los criterios y estándares se hallan referencias usuales o recurrentes a elementos tales como los siguientes:

- El hilo conductor desde la misión a *resultados educacionales esperados, metodología prevalente de enseñanza y valores a instalar o promover en los estudiantes.*
- La integridad de la institución en cuanto a informar en forma transparente los datos que demuestren *la eficacia y eficiencia de las carreras y programas.*
- *La evaluación periódica de la efectividad de los programas educacionales y actividades que proveen las oportunidades de aprendizaje a los estudiantes*, como asimismo de los servicios de apoyo, y *la evidencia de la aplicación de los resultados en ajustes para mejora continua.*

Por su parte, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile) modificó los estándares generales de acreditación de las carreras,

2 Las agencias regionales son: Middle States Commission on Higher Education (MSCHE); Northwest Commission on Colleges and Universities (NWCCU); WASC Senior College and University Commission (WASC – SCUC); Higher Learning Commission (HLC); New England Association of Schools and Colleges – Commission on Institutions of Higher Education (NEASC – CIHE); y Southern Association of Colleges and Schools (SACS). Criterios y estándares de acreditación pueden hallarse en sus respectivos sitios web.

3 Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (2015). Brussels, Belgium.

focalizándose en las políticas, mecanismos y resultados del proceso formativo⁴:

- El establecimiento en la carrera o programa de *mecanismos sistematizados de monitoreo, evaluación y decisión conducentes a reunir evidencias sustantivas del cumplimiento del perfil de egreso.*
- El funcionamiento de mecanismos de autorregulación y la realización sistemática de procesos de autoevaluación y la *utilización de la información disponible, proveniente de los diagnósticos efectuados, para diseñar e implementar acciones de mejora continua.* Y la evidencia de que se implementan las acciones comprometidas en los planes de mejoramiento o de desarrollo.
- Cabe destacar que en los estándares se explicita la rendición de cuentas por la instalación de competencias en el ámbito de la *educación general.* Así, se espera que en el plan de estudios se incluya el desarrollo de *competencias transversales o genéricas,* tales como: comunicación oral y escrita; pensamiento crítico; solución de problemas; y trabajo en equipo, entre otras.
- *Se espera contar, además, con las políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad* referidos a la admisión de estudiantes, los procesos de enseñanza-aprendizaje y la evaluación y la progresión académica hacia la titulación o graduación. Y se supone que estas políticas y mecanismos *son objetivas, efectivas y se aplican consistentemente en el proceso de logro del perfil de egreso declarado.*

Por cierto, las universidades chilenas poseen mecanismos de evaluación del aprendizaje, centrados mayoritariamente en el nivel de cursos o asignaturas como también en algunas instancias de evaluación integradoras, si bien estas últimas se concentran en la etapa de egreso o de titulación. Sin embargo, algunas instituciones han estado evolucionando hacia la concepción y práctica de una evaluación más

4 Estándares y criterios de acreditación de la CNA-Chile pueden hallarse en su sitio web: www.cnachile.cl

bien holística o integrada de la efectividad educativa que está comprometida en la oferta académica; aquella cuyos resultados se aplican en la planificación de cambios de mejoramiento. Para ello se han incluso conformado estructuras organizacionales *ad-hoc*, usualmente al interior de una vicerrectoría académica⁵.

III. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE EFECTIVIDAD EDUCATIVA

En el diseño de un Sistema de Efectividad Educativa es preciso establecer de partida una política formal, con amplia difusión interna, que resuma la motivación y relevancia para la institución su implementación, objetivos y beneficios esperados, además de las directrices u orientaciones de las tareas a llevar a cabo, como asimismo las responsabilidades y aportes principales de las estructuras organizacionales. Este paso no es menor pues el compromiso, la participación y la respuesta oportuna y adecuada de los distintos actores institucionales, directivos y académicos, a los requerimientos que reciban ocurrirán en tanto tengan una cabal comprensión de la iniciativa y perciban que ésta se ubica entre las prioridades institucionales.

Un elemento central del sistema es la elaboración y desarrollo de un *Plan de Evaluación de la Efectividad Educativa*. Muy bien este plan puede ser especial o una componente del plan institucional. El plan requiere primariamente, en el marco de los objetivos estratégicos institucionales, una identificación de los *objetivos/resultados esperados* y otros *requerimientos* que demanden *estrategias evaluativas y evidencias o respaldos* a partir de al menos las siguientes fuentes:

5 La Universidad San Sebastián cuenta con una Dirección General de Efectividad Educativa en la Vicerrectoría Académica que facilita, coordina, promueve o conduce los procesos de evaluación del aprendizaje, formación integral o educación general, nivelación y acompañamiento de estudiantes que ingresan, innovación en docencia, capacitación de profesores, funcionamiento de un sistema formal de efectividad educativa y ajustes de mejoramiento en planes de desarrollo de las unidades académicas.

- Aquellos que están explicitados en la misión y propósitos institucionales o que claramente se derivan de allí.
- Los perfiles de egreso de cada una de las carreras. Cabe aquí identificar los 5 a 8 *objetivos/resultados esperados* que se estimen como los más relevantes en cada caso.
- Aquellos establecidos en la componente de formación integral o educación general y los que se consideren propios del *sello institucional*, los que pueden estar incluidos en el punto anterior.
- El progreso de los estudiantes en el currículum, vale decir los referentes esperados desde la admisión (pruebas de selección) hasta el egreso (tasas de retención, deserción, aprobación, titulación/graduación) y desarrollo de los egresados (tasa de empleabilidad, independiente o dependiente, y prosecución de estudios de especialización y postgrado).
- Estándares y/o criterios de evaluación del ámbito educacional, planteados por el sistema nacional de acreditación, y otros de un sistema transnacional que la institución estime relevantes de adoptar adicionalmente.
- Planes de mejora, en el ámbito educativo. Una enumeración de los *logros o metas* más importantes o relevantes que están comprometidas de ser alcanzadas.

Sin duda que los logros, objetivos, resultados esperados, requerimientos o metas explicitadas o derivadas de las distintas fuentes anteriores pueden superponerse o repetirse; procede entonces hacer una apropiada selección.

Corresponde luego la identificación de las estrategias evaluativas y las evidencias o respaldos que éstas generan. Por cierto, dado su accionar docente usual y la participación en procesos de acreditación, las instituciones disponen aquí de un creciente bagaje de experiencia; si bien ello no está necesariamente organizado, ni significa que sus resultados sean cabal y sistemáticamente analizados, interpretados y aplicados en acciones o ajustes de mejora. Es asimismo posible que sea necesario diseñar e implementar estrategias evaluativas adicionales.

les y *organizar una suerte de repositorio, sistemáticamente actualizado, de evidencias o respaldos y de mejoras y sus impactos*. La disposición de tal repositorio permitiría responder por la efectividad educativa y fortalecer la institución en una rendición de cuenta tanto ante sectores internos como externos (sostenedores, agentes reguladores).

El resultado de una evaluación y el valor de la evidencia estará dado por el *criterio de éxito* que la institución haya asumido. Así, por ejemplo, la tasa de retención al primer año de una carrera será satisfactoria si resulta mayor que las mediciones previas; está sobre la tasa promedio para la carrera en el sistema universitario o en el sector de instituciones que se estimen como pares o de la competencia; es mayor que el promedio en la propia institución; o tiene el valor específico que se haya propuesto alcanzar. Un criterio análogo puede aplicarse al resultado de una medición del grado de satisfacción vía una encuesta: será satisfactorio si muestra una tendencia al alza, o si simplemente supera cierto valor que se estima aceptable. En otros casos, el criterio de éxito será sencillamente si el proceso ocurre o no sistemáticamente o si el evento o material está o no disponible.

Para los fines de este artículo, basta proveer una muestra de estrategias evaluativas y de evidencias asociadas, aludiendo tanto a algunas comunes en nuestras instituciones y a otras que pueden no serlo, lo que se muestra en la siguiente tabla, más adelante. Cabe avanzar que son especialmente relevantes aquellas que poseen un carácter integrador, en términos de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes, valores). Junto con la estrategia se indica el instrumento posible, si bien en la mayoría de los casos este último resulta obvio, o puede recurrirse a distintos instrumentos.

La tabla distingue primero las evidencias directas del logro educativo, vale decir que indican qué y cuánto están aprendiendo. Luego se listan evidencias indirectas, las que conforman señales de que los estudiantes están probablemente aprendiendo, pero puede no estar claro qué y cuánto. Finalmente, se enumeran evidencias de procesos o hechos que dan señales de por qué los estudiantes podrían o no estar aprendiendo; en algunos casos, su mera existencia podría favorecer el aprendizaje.

IV. ALGUNAS ESTRATEGIAS EVALUATIVAS Y EVIDENCIAS DE EFECTIVIDAD EDUCATIVA

Los respaldos indicados a continuación son de índole más bien directa del logro educativo.

Estrategias evaluativas	Evidencias o respaldos directos
Supervisión de prácticas en terreno en distintas etapas del currículum. Pauta o rúbrica <i>ad-hoc</i> .	Informe evaluativo de desempeño y de habilidades, incluyendo recomendaciones.
Defensa de tesis, tesinas, proyectos de título o de investigación, etc. Pauta o rúbrica <i>ad-hoc</i> .	Trabajo realizado y su calificación o reconocimiento.
Desempeño de tareas (tipo OSCES) en distintas etapas del currículum. Pauta o rúbrica <i>ad-hoc</i> .	Descripción de tareas y calificación, con recomendaciones.
Exámenes/Pruebas que integran contenidos de diversos cursos (básicos, disciplinares, profesionales) en distintas etapas del currículum.	Calificaciones y su progreso.
Portafolio del trabajo del estudiante (nivel de curso o de carrera)	Trabajo realizado y su calificación o reconocimiento.
Exámenes de conducta de entrada (competencias relevantes) y hacia el término del currículum (puede incluirse etapa intermedia).	Calificaciones comparativas del progreso.
Autoevaluación del estudiante sobre su progreso o cambio (valores, actitudes, creencias), en distintas etapas del currículum. Pauta o guía <i>ad-hoc</i> .	Informe comparativo de progreso.
Exámenes de título o aplicados a egresados por organismos externos.	Descripción del examen y calificaciones, ranking o logro comparativo.

Los respaldos descritos a continuación son de carácter más bien indirecto del aprendizaje estudiantil.

Estrategias de seguimiento	Evidencias o respaldos indirectos
Retención/deserción y graduación/titulación oportuna	Comparación de tasas de retención (primer año y total), deserción y de graduación/titulación oportuna con referentes preestablecidos.
Desarrollo de los egresados/titulados.	Comparación de tasas de ocupación (separadamente: empleabilidad; prosecución de estudios de postgrado; emprendimiento propio).
Satisfacción de estudiantes y egresados con su propio logro o formación recibida. Encuesta, <i>focus group</i> .	Grado de satisfacción respecto de nivel esperado.
Satisfacción de sectores externos con desempeño de egresados/titulados. Encuestas, <i>focus groups</i> .	Grado de satisfacción respecto de nivel esperado.
Aprobación de cursos/ asignaturas. Exámenes (distintas modalidades).	Tasas de aprobación (y promedio de calificaciones con dispersión).
Acreditación de carreras/programas.	Certificados de acreditación otorgados.
Reconocimientos formales, internos o externos a la institución.	Premios, cartas, becas honoríficas, distinciones, etc., otorgadas a estudiantes y egresados por su aporte o desempeño.

Los siguientes son procesos o hechos que pueden favorecer el aprendizaje.

Estrategias facilitadoras adicionales	Evidencias o respaldos
Disponibilidad de perfiles de egreso de las carreras claramente descritos	Accesibilidad de los perfiles de egreso por diversos medios (p web, catálogos, agendas, sílabos, etc.).
Servicios de la biblioteca. Informes del sistema de bibliotecas.	Información estadística sobre material solicitado; búsqueda en bases de datos; artículos especializados a los que se haya accedido.

Estrategias facilitadoras adicionales	Evidencias o respaldos
Eventos relevantes a un curso o carrera. Informes <i>ad-hoc</i> de equipos de gestión de la carrera u otra instancia.	Asistencia voluntaria de los estudiantes a seminarios, conferencias u otras actividades de índole cultural o pertinentes a la disciplina.
Actividades co-curriculares. Informes <i>ad-hoc</i> de equipos de gestión de la carrera u otra instancia.	Participación activa de estudiantes (porcentaje) en clubes o asociaciones científicas, literarias, robóticas, académicas, estudios internacionales, etc.
Aprendizaje en servicio. Informes <i>ad-hoc</i> de equipos de gestión de la carrera u otra instancia.	Proporción de cursos de la carrera que incorporan oportunidades de aprendizaje en actividades de servicio o de vinculación con la comunidad en general.
Tiempo efectivo del estudiante en la tarea de aprender. <i>Focus groups</i> ; encuestas; estudios especiales.	Informes sobre el tiempo efectivo (absoluto, frecuencia, porcentaje) que invierte el estudiante en estudiar, realizar tareas, consultar a docentes, utilizar la biblioteca, asistir a clases y tutorías o similares, etc.

En el marco de estándares o criterios de evaluación para fines de acreditación (sistemas transnacionales), es posible identificar algunas evidencias adicionales de efectividad educativa. A modo de ejemplo:

- Documentación que provee la descripción, funcionamiento y resultados de un proceso que identifica los nuevos estudiantes que poseen ciertas deficiencias para enfrentar las exigencias de la carrera y que los apoya para alcanzar las condiciones apropiadas.
- Muestra de vías varias de accesibilidad del estudiante a información clara sobre los resultados esperados de aprendizaje en los siguientes niveles: i) institucional (competencias transversales, generales y de sello institucional, y que apuntan a una formación integral y valórica); ii) carrera/programa (perfiles

de egreso); y iii) curso/asignatura (logros de aprendizajes específicos).

- Carpeta con informes de resultados analizados e interpretados integralmente de evaluaciones de logros de aprendizaje y registro de su utilización en cambios de mejora.
- Documentos que describen la metodología, instancias responsables y resultados de ajustes en el último tiempo de los perfiles de egreso y de los planes de estudio en términos de señales desde ámbitos como la disciplina, mundo laboral y los egresados, y consistencia con la misión.
- Normativas claras y accesibles que regulan el progreso del estudiante en el currículum (evaluación y calificaciones; titulación; derechos y deberes; convalidaciones; etc.).

V. EVALUACIÓN Y ESTRATEGIAS DE ENSEÑANZA

Resulta claro que las estrategias de evaluación deben, en principio, tener cierta consistencia con las estrategias de enseñanza. Si bien esto último no es el foco del presente artículo, vale la pena llamar la atención al tema, y específicamente a la relevancia de fomentar la instalación en las universidades de lo que se ha dado en llamar estrategias que facilitan el aprendizaje efectivo del estudiante, y que se anclan en ciertos principios de buena práctica. En este sentido, *lo único que los profesores pueden hacer es facilitar y verificar el cambio*, en términos de conocimientos, actitudes, comportamientos, habilidades y creencias, que ocurra en el estudiante. Después de todo, el aprendizaje es un *proceso* que ocurre en su mente. Algo que él mismo realiza, y que se entrecruza con su proceso de desarrollo personal y el accionar actual de su vida en general, como también con el bagaje de conocimientos, valores, creencias y experiencias sociales y afectivas previas.

El autor ha hecho una revisión de tales principios y estrategias. En breve, recurriendo solo a los “titulares”, ellos son:

- La relación estudiante-profesor favorece la efectividad del aprendizaje.
- Los conocimientos, las creencias y actitudes logradas previamente por el estudiante pueden facilitar o entorpecer el aprendizaje.
- La motivación del estudiante determina, dirige y sostiene o respalda lo que hace para aprender.
- La práctica o tarea intensiva y activa, focalizada en metas claras y realizada durante el tiempo o con la frecuencia apropiada, y con retroalimentación oportuna, favorece la efectividad y calidad del aprendizaje en el estudiante.
- La aplicación de una metodología adecuada de enseñanza y de evaluación facilita la efectividad del aprendizaje.
- La creación de un adecuado y atractivo clima intelectual y social (y aún emocional) favorece la buena enseñanza y la energía puesta en el aprendizaje.
- Ciertos atributos del profesor y las actitudes y competencias que induce en los estudiantes fomentan el aprendizaje.⁶

Es obvio que estos principios no son independientes entre sí, y las diversas estrategias de enseñanza que suponen su aplicación bien pueden estar simultáneamente asociadas con varios de ellos, estableciéndose aún una sinergia mutua. La literatura provee muchas de tales estrategias. Por cierto, la reflexión e investigación en las unidades

6 El profesor ha sido y será siempre el elemento clave de promoción del aprendizaje en los estudiantes. En este sentido, algunos aspectos de su práctica y atributos son: Inducir en el abordaje de las materias, tan frecuentemente como sea apropiado el análisis y razonamiento crítico; el respaldo de fuentes fidedignas; los ribetes éticos; la integración y aplicación de los conocimientos, y la relación de éstos con otros conocimientos. Pero hay tres atributos cuya ausencia enajena al estudiante: i) Mostrar dominio de la materia que enseña y conducta ética; de otra forma, no será respetado; ii) Evidenciar pasión por la disciplina que enseña y por la enseñanza; los estudiantes rechazan la hipocresía; y iii) Mostrar aprecio por los estudiantes; es lo que puede transformar al instructor en un educador.

académicas pueden identificar las propias y valorar su implementación y difusión en la institución. Es que, muy probablemente, varios de los principios y estrategias de enseñanza efectiva reflejan en buen grado la experiencia acumulada de la mayoría de los académicos.

VI. FACTORES CLAVES DE CONSIDERAR

La experiencia indica que existen ciertos factores que resultan claves o importantes de considerar al momento de instalar y desarrollar un *sistema de efectividad educativa* con las características descritas aquí. De manera sucinta, ellos son:

- Liderazgo que emana desde la cúpula organizacional, involucrando así a la cumbre estratégica, esto es la rectoría, las vicerrectorías (especialmente la académica) y decanos. Al fin y al cabo, asegurar la efectividad educativa reside en el meollo o corazón del accionar universitario. Por ello se requiere de un liderazgo que enfatice la relevancia del tema ante los equipos de gestión, especialmente académica, y los profesores. Y que implica una suerte de empoderamiento de quienes asumen la conducción del sistema de efectividad educativa y que se encuentran tanto a nivel estratégico como operativo, es decir en las propias escuelas y carreras.
- Es importante formalizar, por una parte, la debida articulación entre ciertas unidades, especialmente en el plano de vicerrectorías y facultades, y, por otra, la supervisión y facilitación del funcionamiento del plan de evaluación de efectividad educativa y del sistema mismo. Esto puede implementarse vía el establecimiento permanente de un *comité institucional de efectividad educativa*, o tal vez acotarlo a un *comité institucional de evaluación de la efectividad educativa*.
- Resulta necesario incluir las tareas propias para el funcionamiento del sistema en un proceso de capacitación docente, dando preferencia por cierto a los equipos de gestión de las carreras (directores de escuela/carrera, secretarios académicos,

coordinadores de asignaturas, supervisores de práctica, etc.). Después de todo, como ya se avanzó, las estrategias de enseñanza y de evaluación van de la mano. La adecuada inducción a quienes se integren al profesorado y al equipo de gestión es aquí muy importante.

- Las instituciones disponen de un modelo o proyecto educativo o una caracterización del proceso formativo que se desea, incluyendo directrices generales para la consecución de los propósitos educacionales. En principio, el sistema de efectividad educativa no debiera afectar tal modelo; por el contrario, debiera constituir una herramienta para asegurar su efectividad.
- Es preciso asegurar el compromiso de los equipos de gestión y profesorado en las unidades académicas (facultades, escuelas). Esto implica que la(s) unidad(es) central(es) pertinentes sean esencialmente facilitadoras y que se establezca un trabajo conjunto con las unidades académicas. Al fin y al cabo, la experiencia en el proceso formativo reside en las facultades. *Lo que realmente suceda en las aulas, es lo que el profesorado decida que ocurra.*
- Las instituciones son en general heterogéneas, en términos del desarrollo, capacidades instaladas y en cierto modo “cultura organizacional” de sus facultades, sedes y carreras. Por lo tanto, es conveniente tener flexibilidad y respetar las diferencias, y ayudar como sea necesario. Puede ser apropiado levantar primeramente una suerte de mapa de las unidades académicas e iniciar tareas con aquellas que presenten las mejores condiciones y disponibilidad o compromiso para ello. Así, pueden luego exhibirse resultados que facilitan la promoción en otras unidades.
- Un factor importante de considerar es el grado de internalización que exista en la comunidad académica respecto de la fortaleza de la evidencia. Nuestra sociedad, y las universidades no son una excepción, no posee el desarrollo que se observa en otras latitudes de lo que podría llamarse una *cultura de la evidencia*. Hay todavía una notable inclinación a la mera retórica.

Sin embargo, la experiencia creciente en procesos de acreditación ha ido facilitando el progreso hacia dicha cultura. En este caso, resultados de investigaciones demuestran que la acreditación de carreras es lejos más efectiva que la institucional.

- Finalmente, es necesario mantener una continua comunicación, adecuada el sector que la recibe, de los resultados del sistema de efectividad educativa, sobre todo cuando se trata de rendiciones de cuenta interna. En esta línea, es también clave proveer una oportuna retroalimentación hacia las unidades académicas, especialmente cuando se les ha requerido, usualmente bajo presión de tiempo, información de tareas realizadas y otros aportes.

VII. A MODO DE CIERRE

El sistema de educación superior de Chile presenta una alta diversidad, en términos de institucionalidad y oferta educacional. Lo que es positivo, por cuanto refleja un sistema libertario de convivencia, que debe tener un espectro amplio de opciones y, en principio, libertad para elegir. Lo que por cierto requiere una adecuada regulación, la cual debiera centrarse en el fomento de la calidad, y no en un control que ponga en riesgo la necesaria autonomía y grado de libertad para innovar. De aquí la justificación de un sistema de acreditación, en el plano institucional y el de carreras; especialmente en este último, dada su probada mayor incidencia en ajustes efectivos de mejora continua al interior de las instituciones. Lo importante, y así lo respalda la tendencia internacional observada, es focalizar en la efectividad educativa de las instituciones. Es la adecuada información pertinente a esta efectividad la que más importa a los postulantes y sus familias y a los estudiantes. Después de todo, las otras posibles e importantes funciones académicas como la investigación y la vinculación con el medio no constituyen el corazón del accionar o razón de ser primaria de las instituciones educativas, adquieren su pleno sentido en la medida que se constituyan en un factor que

afecte el proceso formativo, y poseen parámetros muy propios para evidenciar su calidad.

En el marco de lo abordado en este artículo, las universidades tienen algunos desafíos: generar evidencias múltiples de la efectividad de los procesos internos que fomenten y den garantías razonables de la calidad; en esta línea, dar cuenta por el desarrollo de un sistema de evaluación de la efectividad de la enseñanza y de la aplicación de sus resultados en un mejoramiento continuo; adoptar estándares en el ámbito educativo que sean internacionalmente comparables, en adición por cierto a los nacionales; y promover y focalizar en el aprendizaje y dar un claro y real espacio a la instalación de aquellas competencias generales que tienden a asegurar un desempeño profesional exitoso en los egresados.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ambrose, S.A., Bridges, M.W., DiPietro, M., Lovett, M.C., and Norman, M.K., (2010), *How Learning Works*, Jossey Bass Inc.
- Barefoot, B., Felten, P., Gardner, J.N., Lambert, L.M., and Schroeder, C. (2016), *The Undergraduate Experience*, Jossey Bass Inc., San Francisco.
- Middaugh, M.F. (2010). *Planning and Assessment in Higher Education: Demonstrating Institutional Effectiveness*, Jossey Bass Inc. San Francisco.
- Publications of Middle States Commission on Higher Education, (2005). *Assessing Student Learning and Institutional Effectiveness*. www.msche.org
- Ramírez, S., y Silva, M. (2009), “Gestión de la docencia de pregrado en la universidad. Interrogantes y respuestas desde la práctica”, en Desafíos y Perspectivas de la Dirección Estratégica de las Instituciones Universitarias A. Arata y E. Rodríguez Ed. Santiago: Ediciones CNA-Chile.
- Ramírez, S., Spencer W., Silva, M. y Zúñiga, M. (1996) “¿Es factible mejorar la efectividad docente en la universidad chilena? Relación de una experiencia”. *Revista de Estudios Sociales*, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago de Chile, N° 89, trimestre 3, p.33 - 48 (1996).
- Suskie, L. (2009). *Assessing student learning: A common sense guide* (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass, San Francisco.

2.2. Estrategias metodológicas que generan un aprendizaje significativo: niveles de motivación para el logro de los aprendizajes de las próximas generaciones

María Paz Rodríguez

*Decana de la Facultad de Odontología
Universidad San Sebastián*

RESUMEN: *En los últimos años, la educación superior en Chile ha sufrido una gran cantidad de cambios que van en la búsqueda de mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Estos cambios engloban principalmente la participación de dos actores fundamentales del proceso educativo: los estudiantes y académicos.*

Los estudiantes de esta nueva generación se han convertido en los principales protagonistas de los cambios, ya que se envuelven en un mundo cambiante y donde la sociedad exige que el aprendizaje sea significativo y que sean profesionales capaces de adaptarse a las necesidades del entorno.

Por otro lado, los académicos deben convertirse en mediadores y facilitadores que desde el aula y fuera de ella, donde su enfoque principal sea potenciar las competencias cognitivas, procedimentales y actitudinales que tributan a los respectivos perfiles de egresos, a través de estrategias metodológicas innovadoras, generando cambiando en los sistemas educativos actuales.

I. PRESENTACIÓN

La educación es un tema amplio, con múltiples aristas y conceptos interesantes de analizar. Si bien, al realizar un profundo análisis de la literatura actual nacional e internacional se evidencian diferentes opiniones, enfoques y políticas educacionales declaradas, todos los actores coinciden en que el proceso educativo se materializa en una serie de habilidades y valores que producen cambios intelectuales, emocionales y sociales en el individuo, los que son desarrollados y complementados tanto en sus hogares como en las instituciones educacionales. Por otro lado, los estilos de aprendizaje de los estudiantes que ingresan al sistema educacional superior, incluyen rasgos cognitivos que permiten a los académicos conocer quiénes son sus estudiantes y cuáles son sus rasgos afectivos, como la motivación y sus expectativas para la vida actual y futura.

La educación universitaria del siglo XXI demanda grandes necesidades. Atrás quedaron aquellas clases en las que los estudiantes eran sólo receptores y donde el docente era el único que transmitía toda la información. Hoy se requiere de un docente universitario comprometido con su labor formadora, consciente y autocrítico de su papel frente a los estudiantes (Crosby, 2000; Das, Mpofu, Hasan, & Stewart, 2002; Davis, 1999; Wun, Tse, Lam, & Lam, 2007). Debemos tener en cuenta que la educación es el principal instrumento que permite a las sociedades progresar en sus distintos ideales, pero sobretudo en la justicia social y al desarrollo de una sociedad más humana y armoniosa. Este potente instrumento es el que permite integrar a nuestros jóvenes en las sociedades emergentes y cambiantes de estos tiempos, donde la globalización y la rapidez del conocimiento cambia día a día. Por otro lado, la sociedad actual atribuye a los profesionales, la capacidad de tomar decisiones; es por esto que ellos requieren de una sólida formación que les permita responder, no sólo con eficacia y eficiencia ante los problemas, sino también con responsabilidad, equidad, compromiso y justicia (Haghparast, Sedghizadeh, Shuler, Ferati, & Christersson, 2007; Singaram, Dolmans, Lachman, & van der Vleuten, 2008).

Si planteamos la discusión desde la formación profesional que reciben los estudiantes, tanto en el plano del conocimiento como en el plano metodológico, las universidades deberían preguntarse no sólo por el tipo de conocimiento profesional que están entregando, sino también por la forma en que educan y ayudan a los futuros profesionales a enfrentar los problemas, tomar decisiones, ser líderes, determinar metas y propósitos, clarificar y solucionar conflictos de valores. Ya no basta simplemente con estudiar, sino aprender pensando que cada conocimiento nos será imprescindible en un futuro incierto. ¿Qué aprender? ¿Para qué? y ¿Por qué? son preguntas que no se pueden responder aisladamente, sin antes hacer una breve reflexión acerca del rol de la Universidad y de la formación de profesionales universitarios (Behar-Horenstein, Mitchell, & Dolan, 2005; Henzi, Davis, Jasinevicius, & Hendricson, 2007; Saunders & Dejbakhsh, 2007).

Para el cumplimiento de los estándares de calidad que exige la educación universitaria actual (tanto en nuestro país como el mundo), debemos conocer quiénes son nuestros estudiantes, cómo aprenden y qué factores psicosociales pueden afectar su rendimiento académico (niveles de estrés, empatía y motivación, entre otros). Este diagnóstico permitirá a los directivos, académicos y expertos en educación, tener propuestas curriculares, estrategias metodológicas innovadoras, sistemas evaluativos que midan resultados de aprendizaje y la generación de hitos que estimen eficientemente el cumplimiento curricular del perfil de egreso, respondiendo a las demandas, condiciones particulares y necesidades emergentes de la carga académica de nuestros estudiantes, y que les permita, finalmente, autorregular sus propios procesos de aprendizaje.

Durante los últimos años, uno de los temas de discusión frecuente en el seno de los cuerpos académicos es cómo poder mejorar y aportar a la educación universitaria actual de nuestro país. Dentro de estas discusiones siempre se destaca que las generaciones han cambiado. Hoy en día, tenemos en nuestras salas de clases a la *generación Millenials*¹¹; una generación que se caracteriza por ser jóvenes que están enfocados

¹¹ *Generación Millenials es la generación que nació entre los años 1979 a 2000*

en sacar el mayor provecho al presente, en vivir de manera apasionada y en estar conectados con el mundo y abiertos a los cambios, ya que saben que la evolución es la clave para avanzar en la sociedad.

Quienes somos padres de hijos adolescentes o cercanos a esta etapa de la vida, podemos comprender a la perfección la generación Millenials. Cuando les preguntamos cómo les va en el colegio y/o en la universidad, siempre obtenemos la misma respuesta: *“igual que todos los días”*. Para los que son académicos de corazón, esta es una respuesta que causa desánimo y apatía, pero al mismo tiempo, deja reflexiones sostenidas: ¿qué podemos hacer para cambiar esta respuesta?; ¿qué otro camino podemos ofrecerles a estos estudiantes dentro de su proceso formativo para llevarlos a cuestionarse quiénes son?, ¿cómo pueden actuar, producir o desarrollarse dentro de la sociedad actual? Dentro de esta reflexión, y para quienes tienen algún tipo de formación en andradogía, es conocido que hay tres pilares en los que debemos sostener nuestros ideales educacionales: el primero apunta a que nuestros estudiantes *aprendan a conocer*, el segundo es que *aprendan a hacer* y, por último, la piedra angular y frecuentemente omitido, *el aprender a ser*. Por esta razón, los grandes académicos siempre destacan que la educación es un tesoro y que la ruta del conocimiento es infinita, ya que está presente durante toda la vida; que la sala de clases es un privilegio y es una instancia de enriquecimiento constante, ya que siempre existirá la oportunidad de sacar el mayor provecho de las experiencias de sus compañeros y de sus académicos.

Para lograr que esta nueva generación de estudiantes Millenials logre un aprendizaje significativo, es necesario la implementación de estrategias metodológicas innovadoras que activen los conocimientos previos (principio andradógico) y de esta manera lograr una participación constante del proceso de aprendizaje; por otro lado, para conseguir esta innovación, debemos tener académicos que se caractericen por el compromiso con el perfeccionamiento en educación universitaria y con la capacidad de evolucionar y cambiar a la misma velocidad que lo hacen nuestros estudiantes. *Sin duda, esto permitirá*

lograr la ecuación perfecta. Independientemente de lo expuesto, no podemos dejar de lado lo elemental: la calidad del proceso educativo; que se logra al considerar e incorporar todas las variables que están presentes en el heterogéneo proceso de enseñanza-aprendizaje, y que debería inducir en nuestras mallas curriculares una respuesta constante y dinámica a las demandas del entorno, las condiciones particulares y emergentes que puede presentar cada Carrera y/o Facultad.

Al estructurar una malla curricular, debemos considerar la diversidad disciplinar y las complejidades propias de los procesos de enseñanza que vemos hoy en día. Debemos reflexionar acerca de las necesidades de nuestros estudiantes y cómo podemos entregarles las herramientas que les permitan una inserción efectiva y eficaz al mundo laboral. Estas herramientas serán más potentes cuando el proceso de enseñanza – aprendizaje no valore simplemente la sala de clases como un espacio interrelacional; sino que tenga como prioridad la aplicación de estrategias metodológicas que les permitan a nuestros estudiantes superar los límites de tiempo y espacio, llevando la entrega de contenidos a una comunicación constante, que se promueva antes, durante y después de nuestros horarios de clases. La implementación de estas metodologías que activan y profundizan los conocimientos y habilidades procedimentales en la memoria de largo plazo, da un giro completo en comparación a la enseñanza tradicional y esto ocurre cuando el docente es capaz de anticiparse a las necesidades educativas y los resultados de aprendizajes para el cumplimiento del perfil de egreso, proyectando como resolverán problemas que surjan en sus respectivos campos laborales y frente a una diversidad de escenarios (de la Torre & Barrios, 2002).

II. ¿CUÁL ES EL ROL DE NUESTROS ACADÉMICOS EN EL SIGLO XXI?

En la educación universitaria, hay tres procesos elementales descritos en la literatura reciente que sustentan el proceso formativo: a) Los planes de estudio; b) las estrategias metodológicas utilizadas y,

por último, c) los sistemas evaluativos orientados a competencias. De estos tres procesos, las estrategias metodológicas son consideradas el motor para generar los cambios que permitirán alcanzar los niveles académicos de calidad establecidos por las instituciones. La verdadera clave para la transformación en la educación superior se centra en la calidad de la enseñanza. El elemento fundamental para que mejore la educación es motivar a nuestros estudiantes a “aprender” y esto se logra a través de los grandes académicos; ya que el rol que deben ejercer dentro y fuera de las salas de clases es el de facilitador de aprendizajes. Lamentablemente, hoy en día vemos que nuestros académicos ocupan gran parte de su tiempo a labores administrativas, pero olvidamos que su rol debe centrarse en ayudar a los estudiantes a aprender y cuando las gestiones administrativas superan a las académicas, la verdadera naturaleza de nuestros académicos se desvirtúa.

Los académicos de alto rendimiento son aquellos que crean las condiciones óptimas para el aprendizaje (a pesar de estar conscientes que no siempre se pueden controlar todas esas condiciones). Los sistemas educativos con mejor rendimiento del mundo como Singapur, Corea del Sur y Finlandia, hacen grandes esfuerzos en la capacitación continua de sus académicos para que estén con altos niveles de motivación, además, que para ejercer sus labores académicas deben cumplir un riguroso proceso de preparación tanto disciplinar como en habilidades comunicacionales.

La discusión en Chile dentro de los sistemas de gobierno universitarios, en cambio, se basa en la permanente discusión estática: ¿Seguir con los métodos de enseñanza y aprendizaje tradicionales o transformar nuestras salas de clases con metodologías progresistas, innovadores y vanguardistas? Los académicos que sugieren que las metodologías de enseñanzas tradicionales son las más significativas, son aquellos que se centran en la entrega exclusiva de información mediante una instrucción directa y considerando que todos sus estudiantes son iguales y aprenden de la misma manera.

En cambio, los académicos a los que les apasionan los cambios, establecer metodologías activas, progresistas e innovadoras, son quienes comprenden que cada estudiante aprende de distinta manera y que la enseñanza se centra en el aprendizaje a través de la exploración, de la expresión personal y potenciando el trabajo en equipo. De acuerdo con los análisis realizados de las distintas observaciones en aula (como mecanismo de aseguramiento de la calidad) se infiere que no todo es blanco o negro. Los académicos universitarios hoy en día utilizan una serie de estrategias metodológicas en donde combinan las clases magistrales con estrategias metodológicas en donde se potencian las actividades exploratorias en grupos.

Además, tampoco hay que defender una postura sobre la otra pensando que una es mejor y la otra genera resultados de aprendizaje menos significativos; simplemente hay que tener presente que la innovación, creatividad y estrategias centradas en los estudiantes genera aprendizajes más significativos, desarrollan de mejor manera las competencias procedimentales y actitudinales y se enfocan al desarrollo de los resultados de aprendizaje establecidos para el cumplimiento de los perfiles de egreso declarados. *Es por esta razón, que el rol de los académicos en el siglo XXI debe centrarse en facilitar el aprendizaje, motivar a sus estudiantes y capacitarse sistemáticamente en educación universitaria.*

III. ¿CÓMO MOTIVAMOS A NUESTROS ESTUDIANTES?

Con esta nueva generación de estudiantes, no basta solamente que nuestros académicos sean expertos de sus propias disciplinas, ya que su objetivo no es la plena transmisión de conocimiento; su objetivo es enseñar a sus estudiantes a que aprendan y para que esto ocurra necesitan motivarlos y entusiasmarlos creando las condiciones necesarias en la que ellos pueden aprender de acuerdo a sus necesidades y considerando todos los factores psicosociales necesarios para lograrlo. Si nuestros académicos logran motivar a sus estudiantes; rebasa-

rán las expectativas generadas tanto por ellos mismos como por los demás, ya que lograrán sacar lo mejor de cada uno de sus estudiantes y ellos podrán transmitirlo a través de su labor en la sociedad, dejando el sello impregnado.

Motivación en educación tiene que ser sinónimo de “facilitar el aprendizaje”. En ocasiones se da por sentado que el rol principal de los académicos es la instrucción directa, pero esto no es cierto. El académico que tiene un rol de facilitador es aquel que tiene un gran abanico de estrategias metodológicas y sabe cuándo y cómo utilizarla. Estos académicos no solamente esperan que sus estudiantes logren los niveles cognitivos establecidos, sino que apliquen esos conocimientos y sean capaces de integrarlos.

En Finlandia definen la enseñanza eficaz como un *proceso de continua adaptación y respuesta a la energía y motivación de los estudiantes*. Por esta razón, los académicos deben comprender que no todos los días en el aula se dan las mismas condiciones y que al realizar solamente clases magistrales, limitan la posibilidad de comunicarse, motivar a sus estudiantes y verlos como individuos independientes. Eminentemente académicos nacionales e internacionales indican que para facilitar el aprendizaje es fundamental conocer quiénes son, de dónde vienen, qué esperan nuestros estudiantes y qué hacen en sus horarios fuera de la Universidad; ya que no existe una fórmula única y universal para todos. Si se quiere influir y trascender en sus vidas, hay que conectarse con los estudiantes de forma individual. Esta nueva generación de alumnos necesita académicos que se comuniquen con ellos y que crean en ellos. Los académicos son además mentores y tutores y es por esta razón que deben ganarse la confianza de los estudiantes y ayudarlos a encontrar un rumbo en la vida y capacitarlos para creer en sí mismos.

Otro factor importante que no podemos dejar de lado en esta ecuación son *las expectativas que tienen nuestros académicos de sus estudiantes*, ya que es una variable determinante y proporcional al rendimiento académico. En la educación universitaria en general, es común que los académicos asuman un trato distinto a sus alumnos

en función de las expectativas que se forman de cada uno de ellos. Este trato diferenciado conduce a que se realicen las expectativas inicialmente definidas, lo que los expertos en educación llaman “efecto Pigmalión” o “profecía auto-cumplida” (González-Guzmán, 2013).

De esta forma, los académicos se crean expectativas de cada estudiante, basándose en distintas características como complejidad corporal, género, grupo étnico, nombre de pila o apellido, atractivo, dialecto, nivel socioeconómico, entre otros. Las diferentes expectativas que se generan conllevan a tratos distintos a través de cuatro mecanismos: a) entorno, en donde el docente crea un ambiente más favorable de manera no verbal hacia algunos estudiantes; b) retroalimentación, en donde se manifiesta a través de elogios y menos críticas y más información y rectificaciones más detalladas hacia estudiantes a los que se tienen mejores expectativas; c) insumo, en donde se enseña más a quien se espera de él y por último; d) producto, en donde el académico invita a participar de forma más activa a los estudiantes que tienen una mejor expectativa. De esta manera, nuestros académicos tienen la capacidad de influir de forma positiva o negativa en el rendimiento de nuestros estudiantes y por esta razón, se hace necesario que conozcan la existencia de este efecto Pigmalión y se trabaje en comunidades académicas para el mejoramiento continuo de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

IV. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS DEL SIGLO XXI

Tenemos a nuestro alcance, dos estrategias metodológicas innovadoras como el Aprendizaje Basado en problemas (ABP) y el Building Learning Power (BLP), que están revolucionando las salas de clases. En los últimos años, en diversas universidades chilenas se han incorporado gradualmente estrategias metodológicas en el aula centradas en el estudiante, también conocidas como ABP. La decisión de incorporar la educación centrada en el alumno, basada en la resolución de problemas, se fundamenta en seguir los modelos de la Universidad de Mc Master y que actualmente se aplican desde hace

más de 30 años en la Universidad de Harvard y muchas universidades norteamericanas y europeas, particularmente en el área de la medicina.

El marco de referencia actual enfatiza particularmente la aplicación de estrategias educacionales innovadoras en el sistema educacional universitario, que tienen como centro del proceso de aprendizaje al estudiante, pues se pretende la obtención de un estudiante receptivo, activo, dueño de su propio aprendizaje y motivado para aprender de por vida. Este proceso educativo innovador demanda de los académicos un rol distinto al tradicional, constituyéndose principalmente en un facilitador de situaciones de enseñanza-aprendizaje.

En el año 2011, se realizó un estudio de percepción de las estrategias metodológicas más satisfactorias de la Facultad de Odontología de la Universidad San Sebastián. Inicialmente se hizo una encuesta a los académicos de 3° a 5° año de la carrera para identificar las estrategias metodológicas utilizadas en sus cursos teóricos-prácticos; luego se seleccionaron 283 estudiantes de estos cursos, a quienes se les practicó una encuesta abierta, en donde el estudiante debía identificar y señalar las estrategias metodológicas con las que sentía que el aprendizaje dentro y fuera de la universidad era más efectivo y significativo. Las tres estrategias metodológicas identificadas por los alumnos en general como más satisfactorias y significativas para el aprendizaje en aula fueron: aprendizaje basado en problemas (31.09%), análisis y presentación de casos clínicos (28.97%) y clase expositiva (16.25%). Además, las dos primeras estrategias metodológicas son señaladas por los estudiantes como aquellas que les generan un aprendizaje significativo en los años de cursos clínicos, más que en los preclínicos. Las metodologías evaluadas con mejores resultados son aquellas metodologías que integran los conceptos teóricos y habilidades prácticas con el desarrollo de competencias en el ámbito laboral (Rodríguez & González, 2013).

La segunda estrategia metodológica, llamada Building Learning Power. (BLP), fue conceptualizada por el profesor británico Guy Claxton, doctor en Ciencias Cognitivas de la Universidad de

Oxford. Claxton propone que esta estrategia metodológica consiste en ayudar a los estudiantes a convertirse en mejores aprendices tanto dentro como fuera de las salas de clases. Dentro de su concepto, aconseja que se debe capacitar a los jóvenes para afrontar las dificultades e incertidumbres con calma, confianza y creatividad (“Building Learning Power,” 2017). Además, destaca que el BLP se basa en tres convicciones fundamentales: a) el objetivo principal de la educación actual es desarrollar en nuestros estudiantes la capacidad de disfrutar los desafíos y hacer frente a la incertidumbre y a la complejidad de la existencia; b) ayudar a los estudiantes a descubrir en qué quieren destacarse y fortalecer sus competencias y c) desarrollar la confianza y la pasión en nuestros estudiantes. Guy Claxton considera que estas tres creencias son “de especial importancia en sociedades que están llenas de cambios, complejidades, riesgos, posibilidades y oportunidades para elegir el camino que uno desea seguir” (“Building Learning Power,” 2017). Esta estrategia metodológica se ha instaurado en países como Australia, Singapur y Suecia inicialmente en etapa escolar, pero ha ido surgiendo también como una herramienta metodológica en el ámbito universitario, ya que se enfoca a desarrollar la confianza en el aprendizaje continuo.

A modo de conclusión, es importante destacar que la motivación con la que los estudiantes enfrentan sus actividades académicas es uno de los factores más importantes que determinan su aprendizaje. Todo profesor sabe que aquellos estudiantes interesados en adquirir los conocimientos y habilidades que pueden hacer de él una persona competente, dedicará más tiempo y esfuerzo a las actividades académicas, que aquellos que carecen de la motivación adecuada. Pero lo que motiva a algunos, no motiva a otros, eso varía de un estudiante a otro y más aún de una generación a otra; es por esta razón que nuestros académicos deben perfeccionarse y trabajar día a día para lograr una motivación general de la globalidad de sus estudiantes. Para el cumplimiento de los estándares de calidad en la educación universitaria actual, debemos conocer quiénes son nuestros estudiantes, cómo aprenden y qué factores psicosociales pueden ver afectado su rendimiento académico. Esto permitirá a las universidades gene-

rar propuestas curriculares, estrategias metodológicas innovadoras, sistemas evaluativos que midan efectivamente resultados de aprendizaje y la generación de hitos que logren evaluar el cumplimiento curricular del perfil de egreso, respondiendo a las demandas, condiciones particulares y necesidades emergentes de la carga académica de nuestros estudiantes, que les permita finalmente, autorregular el proceso de aprendizaje.

Cambiar nuestros paradigmas actuales en educación exige y demanda innovación, creatividad, imaginación, criterio y visión de futuro. Se debe proteger lo que se sabe que da resultados positivos y al mismo tiempo cambiar e implementar nuevos enfoques de forma responsable. Una de las estrategias más eficientes para implementar estos cambios en los sistemas educacionales es evaluando los beneficios que podría aportar hacer las cosas de otra manera.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behar-Horenstein, L. S., Mitchell, G. S., & Dolan, T. A. (2005). A case study examining classroom instructional practices at a U.S. dental school. *J Dent Educ*, 69(6), 639-648.
- Building Learning Power. (2017). Retrieved from <https://www.buildinglearningpower.com/>
- Crosby, R. M. H. J. (2000). AMEE Guide No 20: The good teacher is more than a lecturer - the twelve roles of the teacher. *Medical Teacher*, 22(4), 334-347. doi:10.1080/014215900409429
- Das, M., Mpofu, D. J., Hasan, M. Y., & Stewart, T. S. (2002). Student perceptions of tutor skills in problem-based learning tutorials. *Med Educ*, 36(3), 272-278.
- Davis, M. H. (1999). AMEE Medical Education Guide No. 15: Problem-based learning: a practical guide. *Med Teach*, 21(2), 130-140. doi:10.1080/01421599979743
- de la Torre, S., & Barrios, O. (2002). *Estrategias didácticas innovadoras: recursos para la formación y el cambio*: Octaedro.
- González-Guzmán, R. (2013). Nueve puntos para la reflexión educativa. *Inv Ed Med*, 2(1), 42-49.
- Haghparast, N., Sedghizadeh, P. P., Shuler, C. F., Ferati, D., & Christersson, C. (2007). Evaluation of student and faculty perceptions of the PBL curricu-

- lum at two dental schools from a student perspective: a cross-sectional survey. *Eur J Dent Educ*, 11(1), 14-22. doi:10.1111/j.1600-0579.2007.00423.x
- Henzi, D., Davis, E., Jasinevicius, R., & Hendricson, W. (2007). In the students' own words: what are the strengths and weaknesses of the dental school curriculum? *J Dent Educ*, 71(5), 632-645.
- Rodríguez, M., & González, S. (2013). Percepción de los estudiantes de Odontología de las estrategias metodológicas más satisfactorias utilizadas por sus académicos. *Rev Educ Cienc Salud*, 10(1), 42-46.
- Saunders, T. R., & Dejbakhsh, S. (2007). Problem-based learning in undergraduate dental education: faculty development at the University of Southern California School of Dentistry. *J Prosthodont*, 16(5), 394-399. doi:10.1111/j.1532-849X.2007.00216.x
- Singaram, V. S., Dolmans, D. H., Lachman, N., & van der Vleuten, C. P. (2008). Perceptions of problem-based learning (PBL) group effectiveness in a socially-culturally diverse medical student population. *Educ Health (Abingdon)*, 21(2), 116.
- Wun, Y. T., Tse, E. Y., Lam, T. P., & Lam, C. L. (2007). PBL curriculum improves medical students' participation in small-group tutorials. *Med Teach*, 29(6), e198-203. doi:10.1080/01421590701294349

PARTE 3.
LOS GRANDES DESAFÍOS
DEL FUTURO

3.1. Financiamiento de la educación superior: proyecciones de política pública en base al actual sistema de financiamiento

Hugo Lavados Montes
Rector y Profesor Titular
Universidad San Sebastián

RESUMEN: *Desde 1990 el gobierno de Chile ha propuesto una política de financiamiento incremental a la educación superior que ha llegado a un 2,4% del PIB, situando a Chile como el cuarto país de la OCDE que más gasta en educación superior como porcentaje del PIB. Lo que contrasta con los recursos que se han destinado a la ciencia y la tecnología que apenas bordean el 0,4% del PIB.*

El financiamiento a las instituciones se sustenta en aportes basales y en los ingresos por concepto de aranceles cobrados a los estudiantes. Si bien los recursos se han incrementado especialmente entre los años 2012 y 2015, se constata que estos han ido preferentemente a las universidades estatales y privadas del Consejo de Rectores. Esto ha generado diferencias abismantes entre las propias universidades estatales, incluso algunas de ellas cuadruplican el ingreso total por alumno en relación a las universidades que menos recursos perciben.

Por otra parte, el aporte privado o familiar se complementa con un sistema de becas y créditos, los que han sido sustituidos parcialmente desde 2016 por un mecanismo de gratuidad a los estudiantes que pertenecen al 50% más vulnerable. Esto en la práctica significa que se ha reemplazando el gasto privado familiar por gasto público, llegando al límite máximo de financiamiento privado.

Este artículo argumenta que la política de gratuidad basada en la sustitución de gasto privado por gasto público generará un detrimento en el sistema y no es consistente con el planteamiento que pretende que todas las universidades sean complejas. Esta política pública es equí-

voca porque no reconoce el valor del sistema mixto que existe en Chile, confunde lo estatal con lo público y no provee recursos adicionales para la investigación, y no considera que a nivel internacional las universidades líderes en Chile son tanto públicas como privadas.

La tendencia es contraria a lo que están impulsando los países más desarrollados, quiénes están diseñando un modelo compuesto por algunas universidades complejas líderes a nivel internacional, otras de nicho y otras orientadas preferentemente a la formación profesional.

I. PRESENTACIÓN

El sistema universitario en Chile ha sido históricamente de carácter mixto, de hecho, la primera universidad del país, como en muchas otras naciones, dependió de la Iglesia Católica. El desarrollo de las distintas instituciones sufrió un cambio muy importante en 1981, desde ese momento se permite la existencia de universidades privadas que podían surgir – no de una ley especial como se exigía hasta ese momento- sino que a partir del cumplimiento de un conjunto de exigencias contenidas en el Decreto con Fuerza de Ley DFL 1 de ese año. Hasta 1989 se crearon muy pocas instituciones, básicamente por el control político que mantuvo el gobierno limitando el número de entidades.

La política pública establecida en el período del gobierno autoritario determinó la fragmentación regional de las universidades estatales más grandes, que correspondía aquellas que lideraban el sistema universitario en esos momentos y que eran la Universidad de Chile y a la Universidad Técnica del Estado. Sumado a la fragmentación, en la década de los años '80 se produce una fuerte restricción económica sobre todo el sistema educativo y, especialmente, sobre las universidades estatales.

El financiamiento a las instituciones en Chile corresponde a un modelo mixto, que comprende recursos entregados por el Estado a las instituciones, junto a transferencias a los estudiantes, en forma de créditos subsidiados y becas; además, tenemos el aporte privado, que es esencialmente de cargo de las familias, que pagan un arancel por cursar estudios superiores.

A partir de 1990 los gobiernos democráticos han ido progresivamente incrementando el presupuesto destinado a la educación terciaria, con un claro punto de inflexión de política en el segundo gobierno de la Presidenta M. Bachelet, que ha optado desde 2016 por sustituir una parte del financiamiento privado a los aranceles por gasto fiscal, de acuerdo a una fórmula para que los estudiantes no paguen; además de plantear un mayor apoyo a las universidades estatales por sobre el resto en el sistema.

Diversos estudios han analizado el financiamiento en la educación superior (Williamson y Sánchez, 2009), (Sanfuentes, 2016), (Williamson, 2015) (Paredes, 2015), (Urzúa y Espinoza, 2015), (Brunner, 1990), (Bernasconi, 2004), (Lehmann 2004), (Salas, 2016), (Lavados y Berríos, 2016), entre otros. En este capítulo nos focalizaremos en los recursos que reciben las instituciones desde distintas fuentes, tanto públicas como privadas. Si bien, el gobierno ha tenido una política de financiamiento a la educación superior incremental, en los últimos 20 años su gasto ha crecido menos que el gasto privado. Las cifras de gasto público (OCDE, 2015) en este nivel han llegado a un 1.0% del PIB y el gasto privado es de un 1.4% del PIB, lo que en total corresponde a un 2.4% del PIB, lo que nos sitúa como el cuarto país de la OCDE que, proporcionalmente al tamaño económico, gasta más en educación superior.

En un análisis comparado con los países de la OCDE y de América Latina, se constata que el gasto público es relativamente bajo y que el gasto privado es muy elevado; probablemente se está llegando al límite máximo de financiamiento privado de aranceles. El impacto de la gratuidad no ha sido muy significativo para los universitarios, porque los estudiantes de sectores dentro del 50% de menores ingresos recibían subsidios a través de créditos y becas que cubrían una proporción alta del valor de los aranceles. Su efecto más significativo se ha dado por la disminución de los ingresos que perciben las instituciones, al ser menor la transferencia por alumno que el arancel cobrado por las universidades antes de esta política.

Los recursos fiscales se han asignado preferentemente a las universidades estatales y privadas del Consejo de Rectores. Subsisten grandes diferencias entre las propias universidades estatales, ya que algunas cuadruplican el ingreso total por alumno en relación a las universidades que menos recursos perciben.

La tendencia declarada es que todas las universidades del país deberían avanzar hacia un modelo de alta complejidad, desarrollando actividades de investigación importantes. Pese a esa declaración de política, la investigación no es un gasto prioritario, debido a que los

recursos que se han destinado a ciencia y tecnología, utilizados en su gran mayoría por las universidades, apenas bordean el 0,4% del PIB. Esto es contrario a la realidad mundial y a lo que están impulsando los países desarrollados de menor tamaño, como los escandinavos, quiénes privilegian un modelo compuesto por algunas universidades complejas, de buen nivel en una comparación internacional, algunas con investigaciones focalizadas sectorialmente y otras orientadas preferentemente a la formación profesional. En esos países, el esfuerzo destinado a actividades de investigación e innovación supera el 2% del PIB. Por lo tanto, surge una tensión en el diseño del financiamiento de la política de educación superior en Chile, que por una parte propone avanzar en investigación, innovación y transferencia y los recursos los está destinando a subsidios estudiantiles a través de gratuidad en el arancel.

II. EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO

Las universidades privadas se comienzan a desarrollar efectivamente de manera autónoma y sin tutela estatal desde 1989 en adelante, y con mucha fuerza desde mediados de los años 2000 al crearse instrumentos de apoyo a los estudiantes para financiar los aranceles especialmente a través de créditos y de un incremento paulatino en los recursos destinados a becas y ayudas estudiantiles basados en la condición socioeconómica del postulante que se conjugaba con otros instrumentos que premiaban el mérito académico.

En términos del desarrollo del sistema de financiamiento en Chile, tenemos un primer período de financiamiento íntegro por parte del Estado a las universidades estatales y privadas que existían hasta 1980¹. En 1981 se inicia un segundo período que progresivamente entregará recursos a todo el sistema, en la medida que se instalarán

1 Desde los años 60 existen intentos muy puntuales por cobrar aranceles diferenciados, con fórmulas construidas sobre la información socioeconómica que entregaban los propios estudiantes. Ese hecho y los problemas para cobrar los montos

mecanismos de subsidios, los que fueron complementados con un sistema de créditos a los estudiantes. Un tercer período, comienza en 2016 cuando se modifica sustancialmente el sistema eliminándose el AFI e instalando la gratuidad progresiva en la educación superior.

Hasta el año 2016 la estructura de financiamiento en Chile consideraba un conjunto de subsidios: el Aporte Fiscal Directo (AFD) que es un mecanismo de financiamiento sin un destino específico (aporte basal) creado el año 1981 y dirigido exclusivamente a las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) para el funcionamiento de las universidades; el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que era un mecanismo de financiamiento dirigido a las universidades, CFT e IPs que matriculaban a los 27.500 mejores puntajes de las pruebas de selección; y el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI²) que son recursos que se destinan a instituciones acreditadas y cuya asignación es a través de concursos.

A partir del año 2016 se comienza con la reducción y posterior eliminación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI)³ y se instala la gratuidad en educación superior para los jóvenes pertenecientes a los primeros cinco deciles. El proceso se inició con la entrega del beneficio a 140 mil alumnos universitarios con un presupuesto de \$540 mil millones para 2016, cifra que se aumentó a \$747 mil millones en 2017 con una cobertura cercana a los 250 mil alumnos de universidades e institutos profesionales y centros de formación técnica sin fines de lucro. En 2016 el costo fiscal adicional a lo que normalmente se otorga a este grupo en ayudas estudiantiles fue de solo de \$33 mil millones.

definidos, hicieron que los ingresos por esa vía fueran poco relevantes, en casi todos los casos.

- 2 El fondo se orientó a mejorar la calidad académica comprendió el Fondo de Desarrollo Institucional general, Programa de mejoramiento de la calidad de la educación superior (MECESUP), Beca Meta 28 y el Fondo de apoyo a la acreditación.
- 3 Se había propuesto la eliminación completa del AFI a partir de 2017. La Pontificia Universidad Católica recurrió de la medida a los tribunales y en un proceso de negociación se llegó al acuerdo con el Gobierno de destinar \$2.000 millones para algunas universidades, como aportes especiales.

Sin embargo, el costo adicional en 2017 creció a \$ 100 mil millones, porque se incorporaron estudiantes de IP y CFT, los que tenían menos apoyos financieros para pagar los aranceles, lo que equivale a U\$ 150 millones de gasto adicional.

Se ha mantenido el aporte de las familias a través del pago directo y un sistema de créditos, al que pueden acceder estudiantes de las universidades estatales y privadas, que financia parcialmente el arancel, y que contempla un monto diferido al egreso y contingente al ingreso monetario en el momento del pago del deudor⁴.

El Fondo Solidario de Crédito Universitario al que acceden los estudiantes de las universidades del CRUCH fue creado en 1994 y en el período 1994 a 2011 se han colocado recursos por casi \$1,1 billones de pesos- equivalentes a U\$ 1.700 millones de dólares. (Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior: 1990-2011; pp. 186)

El otro instrumento de financiamiento es el Crédito con Aval del Estado (CAE) que se promulgó por ley el año 2005. El año 2012 se rebajó la tasa de interés de este instrumento y se generaron mejoras al sistema, entre ellas, se estableció un tope de un 10% de pago máximo de la remuneración mensual.

La primera vez que se utilizó fue para el proceso de admisión 2006 facilitando el acceso a financiamiento al 58% de los alumnos que hasta ese momento no podían postular a recursos que les permitieran costear su acceso a la educación superior técnica y universitaria, debido a las limitaciones que tenían los instrumentos existentes.

El gasto privado en educación superior en Chile es relativamente alto, cercano al 1,4% del PIB y está concentrado excesivamente en las familias, este aporte irá disminuyendo progresivamente porque la política de gratuidad en el arancel sustituye el gasto privado por

4 Ver Lavados y Berríos (2016), *Prácticas de Financiamiento Universitario a Nivel Internacional*. En Lavados y Berríos *Políticas para el Desarrollo Universitario*, donde se explica este mecanismo, aplicado en Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda.

gasto público. Los montos fiscales serán incrementados, toda vez que se proyecta que a partir de 2018 la gratuidad beneficiará al 60% de los estudiantes más vulnerables. Este aumento de recursos del Estado contrasta con los recursos destinados a desarrollo científico y tecnológico que, como se indicó, es solo de un 0,4% del PIB, pero además es relevante consignar que la mayor parte de las investigaciones se concentran en pocas universidades y corresponden a aquellas que presentan niveles superiores de complejidad institucional.

En la actualidad, ésta política que tenderá a la sustitución progresiva del gasto privado por gasto público en educación, financiará aranceles que son más bajos que los montos reales que cobraban las instituciones antes de la implementación de esta medida. Asimismo, el gobierno ha propuesto la entrega de un aporte estatal basal solamente para las universidades del CRUCH como manera de compensar las diferencias de ingresos y que se destine preferentemente a la investigación, innovación y transferencia, lo que es discriminatorio respecto a las privadas que están con este mecanismo de gratuidad.

III. FINANCIAMIENTO A LAS INSTITUCIONES

El financiamiento a las instituciones de educación superior ha significado una inversión total de U\$ 5.882 millones de dólares (384 billones de pesos) en todo el período 1990 a 2011. Del total de estos recursos, el Aporte Fiscal Directo concentró el 71% del total de estos aportes, siendo seguido por el Aporte Fiscal Indirecto, al que se destinó un 13% del total, y el Fondo de Desarrollo Institucional, los que se destinaron al fortalecimiento de las universidades, la reconstrucción, recursos directos para la Universidad de Chile (3,5%) y desarrollo de las humanidades.

Estas asignaciones presupuestarias son adicionales a los recursos provenientes del arancel de matrícula y de otros ingresos por servicios que prestan las universidades. Asimismo, desde el año 2012 se han ido creando nuevos instrumentos de apoyo a las universidades.

En este período, un 97% del total de estos recursos se destinó a universidades del Consejo de Rectores (CRUCH); al revisar la distribución interna, un 60% fue a las universidades estatales y un 40% para las universidades privadas del CRUCH. Además, se considera una asignación directa a la Universidad de Chile, la que en el período correspondió a \$134 mil millones (promedio de 6.500 millones al año). Los aportes consignados a las universidades privadas (2%) fueron marginales, situación que se replica en los institutos profesionales (0,3%) y los centros de formación técnica (0,4%). En el cuadro n° 1 se identifican las principales contribuciones históricas al financiamiento a las instituciones del Consejo de Rectores, las que se concentran mayoritariamente en la Universidad de Chile (23,33%), Pontificia Universidad Católica (11,91%) y la Universidad de Concepción (7,33%), estas tres instituciones son las únicas del sistema que tienen 7 años de acreditación en las cinco áreas que se evalúan.

Cuadro n° 1
Principales aportes históricos del financiamiento institucional (FI) para universidades CRUCH (mm\$ de 2011)

INSTITUCIÓN	FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL (MM\$)	PARTICIPACIÓN EN FI (%)
Universidad de Chile	934.468	23,33%
P. Universidad Católica	476.870	11,91%
Universidad de Concepción	293.438	7,33%
Universidad de Santiago de Chile	268.913	6,71%
P. U. Católica de Valparaíso	201.063	5,02%
Universidad Austral	196.324	4,9%
Universidad Técnica Federico Sta. María	169.773	4,24%
Universidad Católica del Norte	159.072	3,97%
Universidad de Talca	138.327	3,45%
Universidad de Tarapacá	111.604	2,79%
Total 10 universidades	2.949.853	73,64%

Fuente: Mineduc 2012.

Los montos comprometidos en el período fueron progresivamente en alza, lo que evidencia una tendencia en el financiamiento, verificándose que los mayores incrementos fueron en el Aporte Fiscal Directo que aumentó de \$81 mil millones en 1990 a casi \$160 mil millones en 2011⁵.

Si revisamos datos más recientes, nos damos cuenta que esta tendencia se mantiene. El año 2015 (Contraloría) de los MM\$484.000 correspondientes al total del gasto fiscal a instituciones, el 94,4% se entregó a las universidades del CRUCH.

Además del total de recursos que dispone cada institución, es importante calcular un indicador que permita comparar entre instituciones de distinto tamaño y complejidad, con ese propósito estimamos el ingreso por estudiante de pregrado. Este indicador no plantea que la docencia sea lo único que hacen las universidades. Por el contrario, se utiliza para poder analizar la capacidad diferencial que tienen las distintas instituciones para desarrollar actividades de investigación, publicaciones, vinculación con el medio, extensión cultural, entre otros. La hipótesis es que, a mayor ingreso por estudiante, mayor es la capacidad para desarrollar esas actividades, considerando los recursos como condición necesaria, pero no suficiente, para tener universidades más complejas. También sirve para estimar la brecha de financiamiento, si se quiere que todas las instituciones sean como alguna que se defina como *benchmark*.

Si consideramos los recursos totales fiscales que reciben las instituciones por aporte directo y por ayudas estudiantiles, se observa en el cuadro n°2 que de las cinco universidades que más aportes reciben, una de ellas es privada y las otras cuatro pertenecen al Consejo de Rectores. Sin embargo, si analizamos el promedio de ingresos por alumno de pregrado, se verifica que las universidades que reciben un mayor aporte fiscal promedio por alumno corresponden a universidades estatales, que son: la Universidad de Chile, que por alumno recibe

5 Moneda de igual valor actualizado al 2011.

M\$5.113, seguido por la Universidad de Talca con M\$4.632 y la Universidad de la Frontera con M\$4.119 por estudiante. Esto corrobora que desde el punto de vista del financiamiento el Estado ha tenido de manera sostenida un sesgo preferente por las universidades del Estado.

Cuadro n° 2
Financiamiento fiscal a las instituciones y ayudas estatales a estudiantes 2015 (m\$)

UNIVERSIDAD	TIPO IES	MAT. PREGRADO	FINAN. FISCAL TOTAL	FINAN. FISCAL POR ESTUDIANTE
Universidad de Chile	Estatal	29.494	150.797.266	5.113
Universidad de Talca	Estatal	9392	43.501.120	4.632
Universidad de La Frontera	Estatal	9388	38.666.392	4.119
Pontificia Universidad Católica de Chile	G9	25.458	95.230.536	3.741
Universidad Austral de Chile	G9	12814	46.180.633	3.604
Universidad de Concepción	G9	24.291	85.122.293	3.504
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	G9	13855	44.034.354	3.178
Universidad de Tarapacá	Estatal	8722	27.594.794	3.164
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	Estatal	4700	14.012.653	2.981
Universidad Católica del Norte	G9	10214	30.214.983	2.958
Universidad Católica del Maule	G9	6592	19.281.135	2.925
Universidad de Magallanes	Estatal	4243	11.922.110	2.810
Universidad de Santiago de Chile	Estatal	21988	60.720.512	2.762
Universidad de Atacama	Estatal	4352	11.470.472	2.636
Universidad Técnica Federico Santa María	G9	18329	47.328.867	2.582
Universidad del Biobío	Estatal	11956	30.305.822	2.535
Universidad de Valparaíso	Estatal	14336	36.071.569	2.516
Universidad Católica de Temuco	G9	8680	20.813.536	2.398
Universidad de Antofagasta	Estatal	7427	16.980.631	2.286

UNIVERSIDAD	TIPO IES	MAT. PREGRADO	FINAN. FISCAL TOTAL	FINAN. FISCAL POR ESTUDIANTE
Universidad Tecnológica Metropolitana	Estatal	7613	16.701.972	2.194
Universidad Alberto Hurtado	Privada	5726	12.205.913	2.132
Universidad de La Serena	Estatal	6997	14.884.746	2.127
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	Estatal	8209	16.188.118	1.972
Universidad Autónoma de Chile	Privada	20229	35.961.341	1.778
Universidad Católica de la Santísima Concepción	G9	12960	21.697.207	1.674
Universidad San Sebastián	Privada	27075	44.569.450	1.646
Universidad Diego Portales	Privada	14391	23.256.783	1.616
Universidad Santo Tomás	Privada	29046	45.831.252	1.578
Universidad de Los Lagos	Estatal	9238	14.374.250	1.556
Universidad Mayor	Privada	18346	27.983.432	1.525
Universidad de Viña del Mar	Privada	8346	12.165.330	1.458
Universidad Nacional Andrés Bello	Privada	43808	58.130.114	1.327
Universidad Central de Chile	Privada	12492	16.446.783	1.317
Universidad Academia de Humanismo Cristiano	Privada	3479	4.315.324	1.240
Universidad Adventista de Chile	Privada	1823	2.109.016	1.157
Universidad Finis Terrae	Privada	6114	6.630.523	1.084
Universidad Católica Silva Henríquez	Privada	5415	5.804.747	1.072
Universidad Iberoamericana de C. y Tecnología (UNICIT)	Privada	3156	3.186.705	1.010
Universidad de Los Andes	Privada	7074	6.947.550	982
Universidad Arturo Prat	Estatal	13329	12.801.783	960
Universidad Adolfo Ibáñez	Privada	8373	8.032.141	959
Universidad del Desarrollo	Privada	13666	12.187.790	892
Universidad Bernardo O'Higgins	Privada	4875	4.081.459	837
Universidad de Arte y Ciencias Sociales	Privada	1097	915.233	834

UNIVERSIDAD	TIPO IES	MAT. PREGRADO	FINAN. FISCAL TOTAL	FINAN. FISCAL POR ESTUDIANTE
Universidad del Pacífico	Privada	4385	2.931.146	668
Universidad de Las Américas	Privada	26229	16.045.950	612
Universidad Tecnológica de Chile INACAP	Privada	34857	20.172.014	579
Universidad UCINF	Privada	3068	1.636.493	533
Universidad Pedro de Valdivia	Privada	7244	3.464.372	478
Universidad Internacional SEK	Privada	4185	1.929.265	461
Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación (UNIACC)	Privada	3624	412.038	114
Universidad Gabriela Mistral	Privada	1064	103.125	97
Universidad de Aconcagua	Privada	8787	700.023	80
Universidad Bolivariana	Privada	4785	100.851	21
Universidad Miguel de Cervantes	Privada	1006	12.598	13
Universidad La República	Privada	4275	49.657	12
Universidad Los Leones (ex Universidad Marítima)	Privada	2124	20.336	10
Universidad Chileno Británica de Cultura	Privada	437	2.788	6
Universidad La Araucana	Privada	390	1.983	5
Universidad del Mar	Privada	400	3.302.998	8.257

Fuente: Contraloría General de la República, 2015.

Nota: En el caso de la Universidad del Mar este aumento se debe a que, durante los años 2014, 2013 y 2012, los pagos de los Créditos con Aval del Estado otorgados a los estudiantes de esta institución fueron suspendidos, situación que, luego de un proceso de revisión de cada estudiante fue regularizada durante el año 2015 materializándose las compras de carteras pendientes.

Además de los aportes fiscales, las universidades tienen ingresos por pago directo de aranceles, ingresos por venta de servicios (asesorías, consultorías, capacitación, etc.) y donaciones.

En el cuadro n° 3 se detallan los ingresos promedio por alumno y por universidad, sobre la base de los recursos totales anuales que percibe cada institución.

Si se consideran los ingresos totales de las universidades, que incluyen los ingresos antes señalados, y lo dividimos por el número total de estudiantes de pregrado, se identifican seis universidades que tienen ingresos promedio per cápita sobre los \$7 millones que son la Pontificia Universidad Católica, Universidad de Chile, Universidad de Los Andes, Universidad de Concepción, Universidad Adolfo Ibáñez y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Estas seis universidades exhiben acreditación institucional en todas las dimensiones que se evalúan actualmente por la Comisión Nacional de Acreditación, que son docencia de pregrado, gestión institucional, vinculación con el medio, investigación y postgrado. Además, tres de ellas cuentan con la máxima acreditación en el sistema que es de siete años.

Cuadro n° 3
Ingresos totales de las universidades
e ingreso promedio por estudiante 2015. (M\$)

UNIVERSIDAD	TIPO	INGRESOS TOTALES (*)	INGRESO POR ESTUDIANTE (M\$)
Pontificia Universidad Católica de Chile	Privadas CRUCH	\$287.734.449	\$11.302
Universidad de Chile	Estatales	\$320.453.713	\$10.865
Universidad de Concepción	Privadas CRUCH	\$206.148.323	\$8.929
Universidad de Los Andes	Privadas	\$66.627.221	\$7.353
Universidad de La Frontera	Estatales	\$65.106.852	\$6.921
Universidad Adolfo Ibáñez	Privadas	\$68.622.599	\$6.748
Universidad de Talca	Estatales	\$54.200.237	\$6.455
Universidad Católica del Norte	Privadas CRUCH	\$56.384.473	\$6.215
Universidad de Antofagasta	Estatales	\$43.467.507	\$6.177
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Privadas CRUCH	\$102.495.817	\$5.613
Universidad Técnica Federico Santa María	Privadas CRUCH	\$84.718.990	\$5.613
Universidad del Desarrollo	Privadas	\$81.905.485	\$5.395
Universidad Austral de Chile	Privadas CRUCH	\$72.145.418	\$5.119

UNIVERSIDAD	TIPO	INGRESOS TOTALES (*)	INGRESO POR ESTUDIANTE (M\$)
Universidad de Tarapacá	Estatales	\$39.029.339	\$4.697
Universidad Diego Portales	Privadas	\$60.460.662	\$4.582
Universidad Finis Terrae	Privadas	\$27.854.350	\$4.556
Universidad de Santiago de Chile	Estatales	\$74.450.947	\$4.400
Universidad Mayor	Privadas	\$101.458.845	\$4.353
Universidad Andrés Bello	Privadas	\$168.714.611	\$4.337
Universidad San Sebastián	Privadas	\$104.761.441	\$4.264
Universidad Alberto Hurtado	Privadas	\$22.253.237	\$4.175
Universidad de Magallanes	Estatales	\$17.583.656	\$4.113
Universidad Católica del Maule	Privadas CRUCH	\$28.449.851	\$3.815
Universidad de Valparaíso	Estatales	\$60.751.444	\$3.805
Universidad de La Serena	Estatales	\$23.470.603	\$3.759
Universidad de Viña del Mar	Privadas	\$23.170.906	\$3.694
Universidad del Biobío	Estatales	\$39.317.339	\$3.607
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	Estatales	\$17.978.984	\$3.567
Universidad Tecnológica Metropolitana	Estatales	\$28.316.025	\$3.536
Universidad Santo Tomás	Privadas	\$75.864.943	\$3.535
Universidad Católica de Temuco	Privadas CRUCH	\$30.608.216	\$3.466
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	Estatales	\$29.335.183	\$3.314
Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez	Privadas	\$17.102.365	\$3.239
Universidad de Los Lagos	Estatales	\$27.085.318	\$3.181
Universidad Autónoma de Chile	Privadas	\$69.106.959	\$3.174
Universidad de Atacama	Estatales	\$17.105.112	\$3.119
Universidad Central de Chile	Privadas	\$36.638.616	\$3.074

UNIVERSIDAD	TIPO	INGRESOS TOTALES (*)	INGRESO POR ESTUDIANTE (M\$)
Universidad Bernardo O'Higgins	Privadas	\$10.589.001	\$2.922
Universidad Adventista de Chile	Privadas	\$5.365.069	\$2.894
Universidad Católica de La Santísima Concepción	Privadas CRUCH	\$32.635.785	\$2.819
Universidad Arturo Prat	Estatales	\$34.458.549	\$2.461
Universidad Academia de Humanismo Cristiano	Privadas	\$7.903.752	\$2.397
Universidad de Las Américas	Privadas	\$51.312.623	\$1.943

Fuente: Fichas financieras, Servicio de Información de Educación Superior (SIES) Mineduc 2015. Los ingresos totales incluyen los aranceles de pre y postgrado, aportes basales, fondos concursables, ingresos de cursos y programas de extensión, prestaciones de servicios, donaciones, ingresos no operacionales y otros ingresos. Se excluyen los ingresos por prestaciones médicas hospitalarias para los casos de Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile. El valor y metodología para el cálculo de Ingreso por estudiante y qué tipo de estudiantes considera, está explicado en el capítulo La Compleja Arquitectura del Sistema de Educación Superior en Chile de este libro.

De esta forma, se destacan las diferencias sustantivas entre los ingresos totales promedio por alumno y su relación con el número de años de acreditación, aunque hay algunas instituciones que son más efectivas. Si tomamos por ejemplo a todas las universidades que tienen 3 o más años de acreditación y que tienen un ingreso promedio por alumno menor que la Universidad de Talca, y calculamos el diferencial de recursos que implicaría llegar a ese monto, implicaría aumentar anualmente los recursos para esas instituciones en \$885 mil millones, 1.340 millones de dólares cifra que es cercana al gasto fiscal del año 2016 en gratuidad y becas para todo el sistema. Si quisiéramos dimensionar la magnitud de los recursos en una inversión tangible, con este monto se podría financiar la construcción de 3 hospitales de alta complejidad y 10 hospitales comunitarios.

IV. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En relación a las fuentes de financiamiento de las universidades, se observa que para las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) los ingresos por aranceles representan el 45% de sus ingresos totales; en el caso de las privadas la cifra es de un 84%. Esto demuestra que las universidades privadas se financian fundamentalmente por esta vía, lo que contrasta con el caso de las universidades del CRUCH. Además, debe considerarse que una proporción importante del financiamiento de los aranceles está constituida por subsidios estatales, en forma de pago del arancel (gratuidad), becas por una parte del mismo, y una proporción del Fondo Solidario y del CAE (subsidio a la tasa de interés y al pago de las cuotas). Los fondos basales que reciben corresponden a casi la mitad del monto que reciben por arancel (Cuadro n°4).

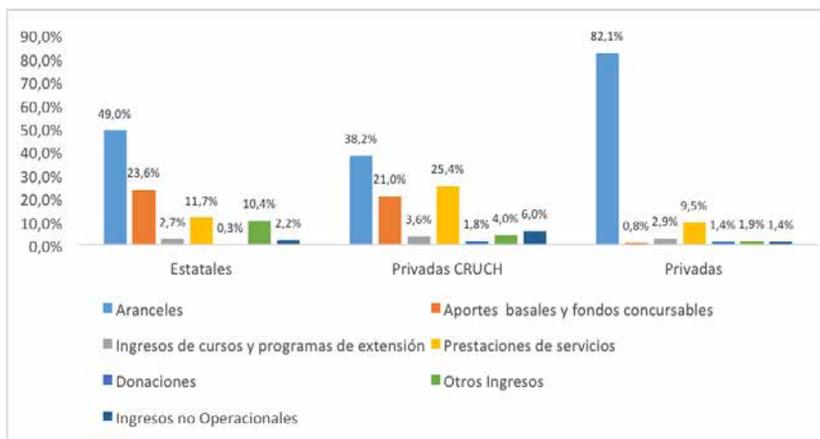
Cuadro n° 4
Composición del ingreso en las universidades 2015 (en \$m)

ÍTEM	ESTATALES	PRIVADAS CRUCH	PRIVADAS
Aranceles	\$ 467.723.862	\$ 413.337.086	\$ 1.049.810.818
Aportes basales y fondos concursables	\$ 225.169.303	\$ 227.469.348	\$ 10.483.409
Ingresos programas de extensión	\$ 26.012.832	\$ 39.274.251	\$ 37.094.137
Prestaciones de servicios	\$ 111.786.243	\$ 275.162.031	\$ 122.092.474
Donaciones	\$ 3.231.927	\$ 19.109.437	\$ 17.395.843
Otros Ingresos	\$ 99.676.961	\$ 42.758.237	\$ 23.915.748
Ingresos no Operacionales	\$ 20.554.472	\$ 65.210.932	\$ 18.158.241
Totales	\$ 954.155.600	\$ 1.082.321.322	\$ 1.278.950.669

Fuente: Mineduc, 2015.

Nota: Los ingresos totales incluyen los aranceles de pre y postgrado, aportes basales, fondos concursables, ingresos de cursos y programas de extensión, prestaciones de servicio, donaciones, ingresos no operacionales y otros ingresos.

Gráfico n° 1
Composición de ingreso en las universidades año



Fuente: Mineduc, 2015.

Los datos contenidos en este cuadro muestran diferencias importantes en la diversificación de las fuentes de financiamiento entre las universidades del Consejo de Rectores y las privadas. La dependencia del gasto fiscal directo en el caso de las universidades del CRUCH las hace más vulnerables a las fluctuaciones económicas del país. En el caso de las universidades estatales se constata que un 11,7% de sus ingresos totales corresponden a prestaciones de servicios a empresas privadas y estatales, lo que en el caso de las privadas del Consejo de Rectores equivale a un 25,4%. Los aportes basales son de un 23,6% para las estatales y de un 21% para las privadas CRUCH.

Por otra parte, la principal fuente de financiamiento de las universidades privadas son los aranceles de matrícula, lo que las hace depender de la admisión de cada año y de la retención de los estudiantes. Las políticas que se adopten respecto al financiamiento tienen que considerar la alta dependencia del arancel para el caso de las privadas y en el caso del CRUCH no solo el valor del arancel sino la dependencia de los aportes basales y de las limitaciones o incentivos para la prestación de servicios a empresas e instituciones privadas y públicas.

V. FINANCIAMIENTO A LOS ESTUDIANTES: CRÉDITOS, BECAS Y GRATUIDAD

En la actualidad el sistema de financiamiento a los estudiantes se compone de un sistema de becas, del Fondo Solidario de Crédito Universitario, del Crédito con Aval del Estado y la gratuidad en el arancel. Los montos comprometidos para el año 2016 corresponden a MM\$1.420, cifra que aumentó a más de MM\$1.700 para 2017. Este monto incluye los gastos asociados a la compra de garantías del crédito con aval del Estado y la entrega del Aporte Fiscal Indirecto a las universidades, los que se detallan en el cuadro n° 5. El monto del AFI para 2017 debiese ser cercano a los \$2.000 millones que inicialmente había sido eliminado del presupuesto, pero que debe ser repuesto por una demanda civil que interpuso la Pontificia Universidad Católica contra el Estado por su eliminación.

Cuadro n° 5
Presupuesto fiscal destinados a educación superior

ÍTEM	MONTO 2016 (MILES \$)	MONTO 2017 (MILES \$)
Becas	257.618.768	221.390.968
Gratuidad Ues.	536.620.149	518.994.279
Gratuidad IP, CFT	—	228.907.846
Aplicación Art. 71 letra a) bis de la Ley 18.591. Fondo Solidario	3.648.202	7.515.296
Compra créditos y pago garantías	598.122.040	705.783.389
Aplicación Ley 20.634 subsidio tasa interés CAE	11.965.366	20.643.228
DFL n°4 Artículo 3, AFI	12.748.049	—
Totales	1.420.722.574	1.703.235.006

Fuente: Ley de Presupuestos, años 2016 y 2017.

V.1. *El Fondo Solidario*

El Fondo Solidario es un mecanismo de financiamiento parcial de los aranceles, administrado por las propias universidades, que tiene más de veinte años de operación y que entrega créditos solo a estudiantes que ingresan a las universidades del Consejo de Rectores, con tasas de interés anuales de un 2%. El año 2002 se realizó una modificación a la Ley con el fin de establecer mejoras al instrumento e incluso se facultó a las universidades para que pudiesen renegociar deudas de los titulados morosos.

Cuadro n° 6
Cobertura y recursos asignados al fondo solidario

FSCU 2015	ESTUDIANTES BENEFICIADOS	GASTO FISCAL (MILLONES)	BENEFICIO PROMEDIO (PESOS)
Estatales	40.725	\$32.978	\$809.772
Privadas CRUCH	33.321	\$38.565	\$1.157.378
Totales	74.046	\$71.543	\$966.197

Fuente: Becas y Créditos, Mineduc, 2015.

V.2. *Crédito Aval del Estado*

El Crédito con Aval del Estado (CAE) empezó a ser utilizado a partir del proceso de admisión 2006, siendo esta una alternativa para los estudiantes de las universidades del CRUCH y sobre todo para quienes estaban en instituciones privadas los que, hasta ese momento, no contaban con modalidades de financiamiento de aranceles, con excepción del crédito CORFO que tenía altas tasas de interés, hasta de un 9% anual.

Este instrumento fue evaluado como una mejora al sistema de financiamiento, considerando que no existían fuentes de financiamiento reguladas, a pesar que tenía una tasa de interés anual de un

6%, la que fue rebajada el año 2012 a un 2%, quedando en igualdad de tasa que el Fondo Solidario. A diferencia del Fondo Solidario, este crédito es administrado por la banca, que cobra una tasa mayor al 2%, diferencia que es subsidiada por el Estado; este subsidio favorece a los estudiantes y no a los bancos, lo que no ha sido comprendido en buena parte de los debates sobre la materia.

Otra característica del CAE, muy poco conocida, es que las universidades actúan como aval de los estudiantes durante el período de estudio, debiendo pagar al banco el monto adeudado en caso que la persona abandone sus estudios antes de concluirlo. Las instituciones deben avalar desde un 90% del monto en primer año, hasta un 60% en los últimos años de la carrera, esto significa que el porcentaje disminuye a medida que avanzan en la carrera. Este es un costo importante para las universidades, que deben pagar los montos que anualmente define la Comisión Ingresos del MINE-DUC, de acuerdo a la lista de estudiantes activos en cada período académico.

Cuadro n° 7
Distribución de créditos con aval del Estado 2016 (en pesos)

TIPO DE INSTITUCIÓN	N° BENEFICIARIOS	ARANCEL SOLICITADO	CRÉDITO PROMEDIO
U. del Consejo de Rectores	40.685	76.873.077.755	1.889.470
U. Privadas	156.674	323.582.041.144	2.065.321
Total	197.359	400.455.118.899	2.029.069

Fuente: Comisión Ingresos, 2016.

Si bien es un instrumento que preferentemente utilizan los estudiantes de las universidades privadas, en el cuadro n°7 se observa que más de 40 mil estudiantes de instituciones del Consejo de Rectores fueron beneficiarios el año 2016. Por otra parte, los datos del 2015 indican que la cifra fue de 43.867 para el crédito y de 74.046 alumnos con fondo solidario, lo que implica uno de cada tres alumnos de uni-

versidades del CRUCH el año 2015, sin existir gratuidad, financiaba en parte sus estudios con crédito con aval del Estado.

Al revisar la distribución de los créditos por quintil de ingreso, se observa en el cuadro n°8 que en el caso de las Universidades del Consejo de Rectores un 36% de ellos se concentran en el quintil de más altos ingresos. En las universidades privadas existe una distribución más equilibrada entre los quintiles 1 a 4, concentrando a los estudiantes en el primer y segundo quintil (47%). Esto quiere decir que casi la mitad de quienes estudian en esas instituciones privadas financian una parte de sus aranceles con CAE; sin ese subsidio seguramente no habrían podido ser estudiantes universitarios.

Cuadro n° 8
Créditos cursados por quintiles 2016

CAE 2016	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	TOTAL
U. del Consejo de Rectores	2.708	3.913	5.258	14.018	14.788	40.685
	7%	10%	13%	34%	36%	100%
U. Privadas	34.549	39.453	30.467	31.409	20.796	156.674
	22%	25%	19%	20%	13%	100%
Total Universidades	37.257	43.366	35.725	45.427	35.584	197.360
	19%	22%	18%	23%	18%	100%

*Notas: *Quintil 3 equivale a deciles 5 y 6.*

***Quintil 4 y 5 equivalen a deciles 7 o más.*

Fuente: Comisión Ingresos, 2016.

A nivel de sistema un 35% del total de estudiantes universitarios accedió en 2016 a un préstamo para cubrir sus estudios, tanto con el Fondo Solidario como con Crédito con Aval del Estado, siendo ambos un importante instrumento que permiten el acceso a financiamiento para la educación superior.

V.3. *La gratuidad en el sistema educativo*

Una de las grandes reformas establecidas en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet es cumplir la promesa de entregar educación gratuita de manera progresiva. Esta medida fue implementada a partir de 2016 para el 50% más vulnerable a través de la Ley de Presupuesto y estableció ciertos requisitos a las instituciones que quisieran voluntariamente adscribir a este proceso: 4 años de acreditación con excepción de las universidades estatales que se eximen de este requisito, pertenecer al sistema único de admisión y ser instituciones sin fines de lucro y sin socios que sean personas jurídicas comerciales.

A través de este mecanismo, la institución percibe un monto fijo que está definido por un arancel regulado por alumno del segmento efectivamente matriculado, establecido por el Ministerio de Educación. De esta forma, cualquier diferencia de ingresos que se produzca entre el arancel regulado y el arancel real debe ser asumido por la institución.

El año 2016 en que se implementó por primera vez esta medida, se benefició a un total de 125.392 alumnos (Mineduc, 2016) que corresponden a un 35% de los 358.244 que se habían proyectado.

En relación a la distribución por tipo de universidad, el 50,2% cursa una carrera en universidades estatales; 35,1% está matriculado en una universidad privada del CRUCH y un 14,7% es alumno de alguna de las cinco universidades privadas que adscribieron a gratuidad en 2016. Los beneficiarios se distribuyen en 45.808 alumnos de primer año y 79.584 alumnos de cursos superiores.

Asimismo, un 44,6% proviene de establecimientos educacionales particulares subvencionados; mientras que un 29,4% estudió en colegios municipales, y un 2% egresó de un establecimiento particular pagado. En relación a la distribución por género, un 55,2% de los jóvenes son mujeres y un 44,8% son hombres.

En el proceso correspondiente al año 2017, se sumaron las dos nuevas universidades estatales que son la Universidad de Aysén y la Universidad de O'Higgins, incorporándose los Institutos Profesio-

nales y los Centros de Formación Técnica, haciendo un total de 44 instituciones adscritas.

Inicialmente se proyectó una cifra cercana a los 240 mil estudiantes beneficiados, lo que correspondería a los 125 mil alumnos de 2016 descontando la deserción y aumentando 100 mil nuevos beneficiados en 2017. Finalmente, la cifra de alumnos que se incorporan a la gratuidad 2017 fue de 94.871, de acuerdo a lo que se indica en el cuadro n° 9. La proyección de esta política pública indica que el gobierno aumentará la cobertura al 60% más vulnerable en 2018.

Cuadro n° 9: número de alumnos con gratuidad por tipo de institución primer año y cursos superiores 2017

TIPO INSTITUCIÓN	PRIMER AÑO		CURSOS SUPERIORES		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
U. Estatal	17.584	24%	160	0,7%	17.744	18,7%
U. Privada CRUCH	13.022	17,7%	491	2,3%	13.513	14,2%
U. Privada	7.153	9,7%	917	4,3%	8.070	8,5%
Instituto Profesional	21.530	29,3%	14.798	69,0%	36.328	38,3%
Centro de Formación Técnica	14.127	19,2%	5.089	23,7%	19.216	20,3%
Total	73.416	100,0%	21.455	100,0%	94.871	100,0%

Fuente: Mineduc, 2017.

La estrategia que se ha utilizado para implantar la gratuidad en el arancel para los alumnos más vulnerables en ningún caso ha implicado el aumento de recursos. Al contrario, la modalidad ha sido la sustitución de becas por gratuidad, lo que en concreto significa reemplazar el gasto privado de las familias por gasto público, instalando un arancel regulado más bajo que el establecido por las universidades, esto significa mantener los recursos asignados lo que en años precedentes han sido incrementales.

Con la política de gratuidad una alta proporción de ellos estudia sin pagar y sin deuda; pensamos que hubiese sido más eficiente ele-

var los montos unitarios del CAE, llevarlo a las mismas condiciones del Fondo Solidario y sin participación de los bancos. El pago diferido del crédito, contingente al ingreso futuro y con límite de tiempo para las cuotas, es una política más solidaria, menos onerosa y no hubiese producido rebajas en los ingresos de las universidades.

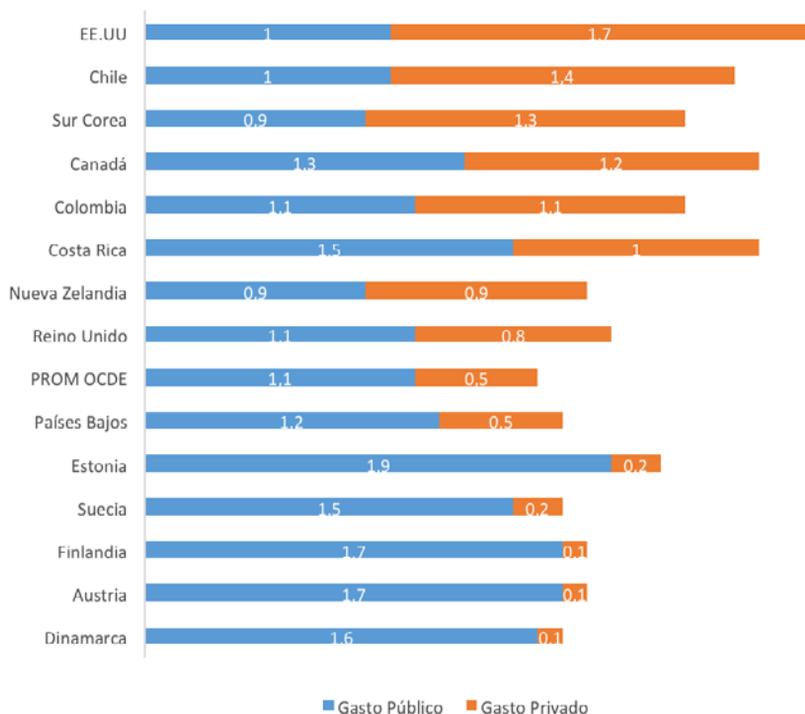
VI. EL FINANCIAMIENTO EN CHILE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La situación de Chile se enmarca en los procesos de desarrollo de los miembros de la OCDE, que indican un aumento en el número de estudiantes que acceden a la educación terciaria, lo que ha sido consistente con el aumento en el financiamiento. En ellos, Chile destaca por ser uno de los países que más ha aumentado el gasto en educación, casi triplicando entre 2008 y 2013 los montos asignados, lo que se traduce en un incremento del gasto público de un 15% en 2008 a un 35% en 2013.

En promedio en los países de la OCDE las instituciones privadas reciben un tercio de los montos públicos que perciben las entidades estatales, en el caso de Chile para el año 2015 el aporte a las privadas correspondió a un 24,7%.

Chile gasta un 2,4% de su PIB en educación terciaria, considerando la inversión pública (42%) y privada (58%), manteniendo un equilibrio respecto de los últimos 10 años. Esto lo sitúa como el cuarto de la OCDE que más gasta en educación superior como porcentaje del PIB, con bajo gasto fiscal y alto gasto privado al compararse con esos países.

**Gráfico n°2: gasto en educación superior
de los países de la OCDE
(Cifras en % del PIB)**



Fuente: OCDE, 2014.

El acceso a la educación superior en América Latina es cuatro veces más desigual que el acceso a la educación secundaria (Banco Mundial, 2017). A pesar de ello, ha habido un importante avance en términos del acceso y expansión de la educación superior en la región. Si comparamos con la realidad de hace 15 años encontramos que se han tenido acceso a la educación terciaria más de 3 millones de jóvenes que pertenecen al 50% más pobre. Si bien este es un avance relevante, se presentan diferencias en el acceso entre el grupo más pobre que solo accede el 6% y los del percentil más rico que alcanza un 70%. Chile ha sido uno de los países más exitosos en términos

de reducir la inequidad en el acceso a la educación superior (Banco Mundial, 2016). En el gráfico n° 3 se muestra un incremento en el acceso especialmente entre los estudiantes pertenecientes al 50% más vulnerable. En ese tramo el aumento de cobertura es proporcionalmente mayor que en el resto de los deciles lo que indica que las políticas de inclusión de esos sectores fueron efectivas, las que estaban principalmente fundadas en un sistema de créditos y becas.

Gráfico n° 3
Acceso a la educación superior y cambio en la tasa de cobertura por percentil de ingreso

Acces rate by income percentile, CIRCA 2000 and CIRCA 2012

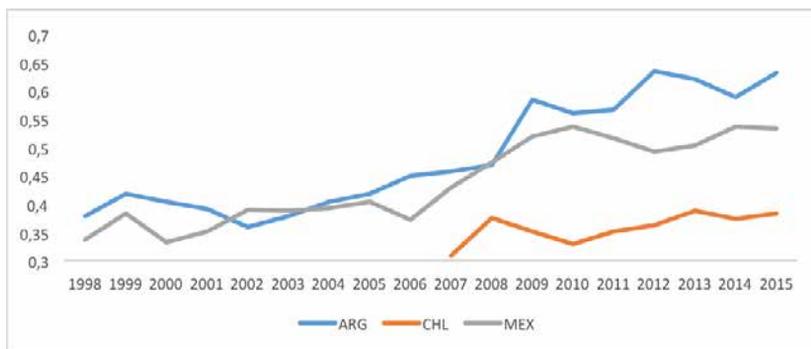


Fuente: Banco Mundial, 2017.

Por otra parte, los esfuerzos financieros del país destinados a mejorar los niveles de cobertura especialmente de los sectores más vulnerables, se contraponen a los recursos que Chile a investigación y desarrollo los que solo alcanzan al 0,34%, lo que es bajo comparado con el resto de las naciones, como se observa en el gráfico n°3. El gobierno reconoce que la investigación científica es fundamental para lograr el desarrollo, porque provee avances en las distintas disciplinas que contribuyen a la generación de conocimiento, tecnologías y

finalmente a soluciones que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas y al desarrollo de la economía nacional.

Gráfico n° 4
Porcentaje del PIB en investigación y desarrollo



Fuente: OECD, 2016.

The latest available data show that R&D intensity - expenditure on R&D as a percentage of Gross Domestic Product (GDP) - across OECD countries remained stable at 2.4% in 2015. Israel narrowly overtook Korea as the country with the highest Research and Development (R&D) intensity (4.25% compared to 4.23%), reclaiming the top-spot after 2 years in second place. R&D intensity plateaued at 1.96% in the EU area, rose marginally to 2.79% in the United States, and slightly declined in Japan to 3.29%. Meanwhile, China continued its steady increase, reaching 2.07% in 2015.

Los indicadores internacionales sitúan a Chile en una posición de liderazgo en investigación científica en la región, ocupando el primer lugar de América Latina en el Índice Mundial de Innovación 2016, elaborado por la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), organismo especializado de las Naciones Unidas. En este informe se evidencia que se ha producido una baja a nivel global de los recursos destinados a investigación y desarrollo, que a nivel mundial alcanzaron solo el 4% el año 2014, cifra bastante más baja que el 7% destinado antes de la crisis de 2009.

La novedad de los resultados del informe es que incluyen a China entre las 25 naciones más innovadoras del mundo. Suiza (66,28),

Suecia (63,57) y Reino Unido (61,93) son los países líderes del mundo, situando a Chile en el lugar 44 siendo reconocida como la economía más innovadora de América Latina, seguida de Costa Rica (45) y México (61).

De acuerdo a la evaluación se obtienen resultados favorables en las instituciones, infraestructuras y desarrollo de las empresas, evidenciando un rezago en dimensiones como la calidad de publicaciones científicas y la producción de alto nivel tecnológico. Se recomienda a los gobiernos poner énfasis en la innovación como estrategia para contar con economías más dinámicas y competitivas.

Finalmente, se constata que el financiamiento se ha mantenido relativamente estable, aunque el compromiso del gobierno fue aumentar a un 0,8% del PIB, pero se considera que es poco probable que ese escenario se cumpla, lo cual pone a Chile en una posición de estancamiento, siendo que podría concentrar recursos en determinadas entidades o áreas de investigación prioritaria y donde el país tiene ventajas comparativas como estrategia de desarrollo.

En el cuadro n° 10 se observa que existen universidades que tienen mejores indicadores de producción científica, medida por el número de publicaciones por mil estudiantes, que otras con ingresos superiores. Si observamos las diez universidades con mayor productividad en este indicador se constata que 4 son universidades estatales, 4 son privadas del CRUCH y 2 privadas, marcando un claro liderazgo la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica. Revisando los datos, se podría proponer que el Estado estaría en condiciones de lograr una mayor eficacia incentivando la focalización de los recursos en áreas selectivas, que permitan marcar un liderazgo o mejorar el existente, superando las lógicas de asignación de recursos solo basada en el tipo de institución, estatal, del CRUCH o privada, sino que mirando el desarrollo del país desde una visión de Estado.

Cuadro n°10
Ingreso total promedio por estudiante y productividad medida
en número de publicaciones

Nombre institución	Tipo Universidad	Ingreso total por estudiante	Publicaciones cada mil estudiantes
Pontificia Universidad Católica de Chile	Privadas CRUCH	\$11.302	59,1
Universidad de Chile	Estatal	\$10.865	52,8
Universidad de Concepción	Privadas CRUCH	\$8.929	33,1
Universidad de Los Andes	Privadas	\$7.353	19,9
Universidad de La Frontera	Estatal	\$6.921	38,4
Universidad Adolfo Ibáñez	Privadas	\$6.748	12,4
Universidad de Talca	Estatal	\$6.455	24,6
Universidad Católica del Norte	Privadas CRUCH	\$6.215	24,3
Universidad de Antofagasta	Estatal	\$6.177	19,1
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Privadas CRUCH	\$5.613	28,3

Fuente: Fichas financieras Servicio de Información de Educación Superior (SIES) Mineduc 2015. Los ingresos totales incluyen los aranceles de pre y postgrado, aportes basales, fondos concursables, ingresos de cursos y programas de extensión, prestaciones de servicio, donaciones, ingresos no operacionales y otros ingresos. Se excluyen los ingresos por prestaciones médicas hospitalarias para los casos de Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile. Los estudiantes corresponden a pregrado. Producción científica CONICYT 2015.

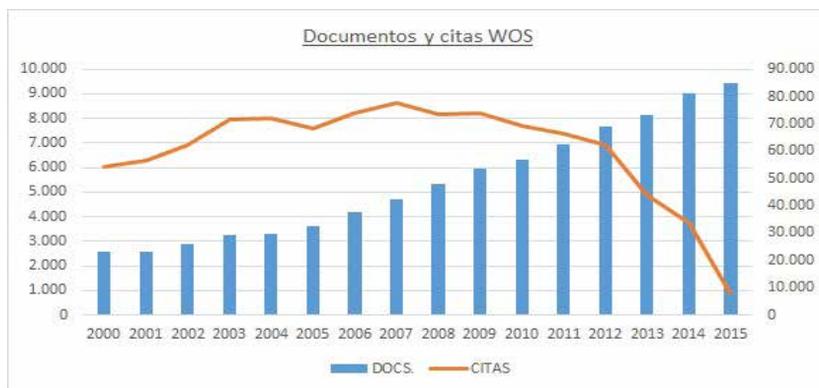
Por otra parte, si bien los recursos para investigación y desarrollo se han mantenido relativamente estables, los montos totales entregados a las universidades, de acuerdo al informe de la Contraloría⁶,

6 En detalle se recomienda revisar el informe de la Contraloría General de la República (2015), Financiamiento Fiscal a la Educación Superior, División de Análisis Contable.

han ido aumentando progresivamente. Si consideramos el financiamiento fiscal per cápita para los años 2012 a 2015 se evidencia que los recursos han ido en mayor medida a las universidades estatales y privadas del CRUCH. Es más, todas ellas han aumentado el monto de ingreso per cápita de manera progresiva en este período. Las únicas tres universidades que tienen 7 años de acreditación institucional son aquellas que reciben mayores ingresos totales en la institución, los que superan los \$7.600.000 promedio por estudiante.

Los recursos incrementales han contribuido a mejorar los indicadores de productividad nacional, lo que se constata en el gráfico n°4 en que se muestra de manera referencial la cantidad de publicaciones científicas afiliadas a Chile durante el período 2000 a 2015, verificándose un aumento importante en publicaciones en Web of Science y Scopus.

Gráfico n° 5
Productividad científica 2000-2015



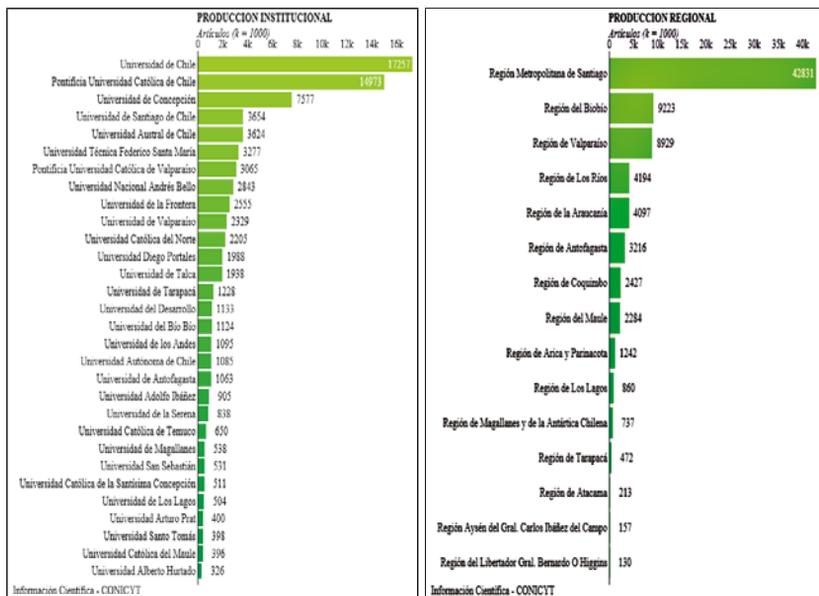
Productividad Científica indexadas en WOS: 87.678 documentos, con 967.684 citas

Fuente: <http://apps.webofknowledge.com>

Databases: Colecciones: (SCI-EXPANDED), (SSCI), (A&HCI), (CPCI-S) & (CPCI-SSH).

Incluye todo tipo de documentos.

Gráfico n°6
Productividad científica 2008 -2017 por universidad y por región



Fuente: Sistema de Información Científica de Conicyt, 2017.

Las universidades con mayores ingresos por estudiante son las que evidencian mejores indicadores de productividad y con una extrema concentración en la región metropolitana. Si la política pública propone disminuir los recursos que se dirigen a las instituciones y pretende hacer una ilusoria distinción entre los recursos destinados a la docencia y el resto de las funciones de investigación, innovación, transferencia y vinculación con el medio, solo contribuirá a generar una limitación al desarrollo institucional. Por otra parte, la principal institución responsable de promover la actividad científica y formación de capital humano que es la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), cuyo presupuesto para 2016 fue de 3016 mil 676 millones de pesos, no ha visto incrementados sus recursos desde 2013 (Conicyt, 2016). Ante los recursos limitados la alternativa es establecer áreas estratégicas prioritarias y consolidar

en las universidades con mayor productividad las disciplinas en que exhiben un liderazgo reconocido y en el resto de las universidades generar incentivos para la innovación, generación de conocimiento y transferencias en focos específicos.

VII. LA ADMISIÓN, DESERCIÓN Y EL FINANCIAMIENTO

Los procesos de selección y admisión a las universidades requieren una permanente revisión, para adecuarse a los cambios del entorno, la cobertura que se ha logrado, el mayor o menor énfasis en la medición de los contenidos curriculares de educación media, etc. La experiencia lograda con la PAA, primero, y con la PSU, vigente hasta ahora, su aceptación socio cultural y los casi nulos errores de los procesos aconsejan considerar en su conjunto los aspectos positivos y lo que se desea modificar. Cabe destacar que, si bien formalmente en nuestro país el currículo es de carácter nacional, la experiencia demuestra que su homogeneidad se da sólo en teoría. En la práctica existe una gran diversidad entre establecimientos de una misma comuna, región y dependencia administrativa.

El cómo dar forma a esta evaluación es un desafío relevante para quienes trabajarán en el cambio del sistema de selección a la educación superior. Es importante destacar que esta sola información, sumada a las notas de enseñanza media y el puntaje de ranking de notas, constituye información más que suficiente para, al menos, el 90% de las universidades del país. (Lavados y Berríos, en Lavados y Berríos 2016).

Desde el punto de vista del financiamiento, existe una estrecha relación entre esos procesos con la retención, que afecta en forma importante a las universidades. Como se señaló al analizar el CAE, las instituciones actúan como aval de los estudiantes durante el período de estudio, debiendo pagar al banco el monto adeudado en caso que la persona deserte. Este aval va desde un 90% del monto en primer año, hasta un 60% en los últimos años de la carrera, lo que signifi-

ca un costo importante para las universidades, que deben pagar los montos definidos por la Comisión Ingresos (MINEDUC), de acuerdo a la lista de estudiantes activos en cada período académico.

Por otra parte, si bien el pago de la deuda es contingente al ingreso, para quienes no logran terminar sus carreras es mucho más difícil insertarse en el mundo laboral, con una alta probabilidad de tener ingresos solo algo mejores que los egresados de educación media.

Por lo anterior, la retención es un tema de creciente relevancia en el sistema, que debe ser abordado considerando su gran complejidad, y sin disminuir los niveles de aprendizajes esperados que determinan los perfiles de egreso. Si observamos las causas de la deserción, una muy importante tiene que ver con la motivación y el “gusto” por la carrera estudiada. Esto apunta, entre otros factores, a los procesos de selección y admisión, junto con los análisis de las instituciones sobre ese abandono. Tanto la deserción como la duración real de las carreras deben ser considerados en las políticas públicas sobre financiamiento universitario.

VIII. LOS DESAFÍOS DE LA ACREDITACIÓN AL FINANCIAMIENTO

La discusión sobre el financiamiento apunta a determinar cómo se distribuyen los recursos entre las instituciones y sus estudiantes, pero también da cuenta de las posibilidades reales que tienen las entidades de educación superior de cumplir su misión institucional, lo que será evaluado en cada uno de los procesos de acreditación. En el contexto de la reforma a la educación superior, se ha planteado que las universidades necesariamente deben desarrollar cinco dimensiones, cuya calidad sería analizada en esos procesos de acuerdo a determinados criterios y estándares, aún desconocidos.

La primera de ellas, se refiere a la gestión y recursos institucionales que dice relación con las políticas, estructuras de gobierno, prioridades estratégicas y los recursos asociados que permitirán a la entidad desarrollar eficientemente su gestión. Se debe contar con

claras políticas de desarrollo institucional, pero también contar con los recursos materiales y financieros que permitan el adecuado funcionamiento de la entidad. En segundo lugar, se requiere contar con una política de aseguramiento interno de la calidad y de un conjunto de acciones que permitan desarrollar y monitorear su avance. En tercer lugar, la docencia y los resultados del proceso de formación disciplinaria, profesional y técnica, así como la evaluación de las especializaciones académicas. Se requiere proveer las condiciones necesarias para que los estudiantes logren los aprendizajes, un cuerpo académico adecuado, y el fomento de la investigación e innovación metodológica. La cuarta dimensión es la generación de conocimiento, creación e innovación, es decir, la investigación básica y aplicada y la transferencia de conocimiento. Y finalmente, la vinculación con el medio en que la institución debe evidenciar la existencia de políticas y mecanismos sistemáticos de vinculación bidireccional con su entorno y con otras instituciones de educación superior.

Un nuevo aspecto que considera el proyecto de Ley, es que estas dimensiones, que no son desconocidas para las instituciones del sistema, deben ser desarrolladas, y la acreditación se otorgará dependiendo del cumplimiento o no de determinados estándares por cada dimensión. Esto significa que, para ser considerada una entidad como universidad necesariamente debe hacer docencia, vinculación con el medio, investigación e innovación. Esto es un cambio profundo respecto a la conceptualización del sistema de educación superior en Chile, en la que hasta ahora permite la existencia de universidades eminentemente docentes que no desarrollan investigación y están muy lejos de ser complejas. De esta forma, se establece que el subsistema universitario se compone de universidades complejas en distintos niveles, excluyendo de la función de investigación a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

Las exigencias dicen relación con abordar la docencia y la innovación e investigación en diferentes niveles, pero de manera integrada. Esto requiere necesariamente de recursos importantes, no sólo en investigación e innovación que es evidente, sino también en docen-

cia por dos razones, una que se requiere contar con un cuerpo académico adecuado y bien formado que pueda ser capaz de implementar el proyecto educativo, pero también de los recursos necesarios para generar las estrategias de apoyo pedagógico que permitan acortar las brechas y responder por los resultados de aprendizaje de los alumnos, cumpliendo los perfiles de egreso definidos.

Por lo tanto, para abordar el financiamiento se requiere analizar la totalidad de las dimensiones que requiere el subsistema universitario para desarrollarse en las nuevas condiciones establecidas. Las instituciones estatales han planteado que el Estado ha descuidado a sus universidades, no obstante, los datos muestran que todas ellas han tenido incrementos en los recursos gubernamentales que reciben por distintas vías; lo mismo ha ocurrido con las universidades privadas que están en el Consejo de Rectores.

En efecto, en 2012 las universidades estatales recibían 1 millón 700 mil pesos promedio por estudiante, cifra que se elevó a 2 millones 800 en 2015; montos muy similares a las universidades privadas del CRUCH.

En el caso de las universidades privadas que están fuera del Consejo de Rectores en la práctica el aporte del Estado corresponde al financiamiento a los estudiantes que eligen ingresar a estas instituciones, ese financiamiento creció de \$460 mil en 2012, a \$820 mil en 2015. Por lo tanto, en Chile no existe un sesgo negativo del Estado respecto a las instituciones de su propiedad, lo que ha ocurrido en los últimos años, es que exceptuando la U. de Chile, la U. de Talca y la U. de la Frontera, el resto de las universidades estatales ha recibido igual proporción de recursos totales que las privadas del CRUCH, sin hacer una discriminación positiva hacia las instituciones del Estado.

IX. CONCLUSIONES

El aumento del gasto público en educación superior en Chile ha sido incremental desde 1990, llegando a un 2,4% del PIB en 2015. De este porcentaje, el aporte del financiamiento privado corresponde a

un 58%. A pesar de este incremento en los recursos se ha descuidado el financiamiento a investigación y desarrollo, que no alcanza el 0,4% del PIB.

La gratuidad solo ha venido a sustituir el gasto privado por gasto estatal llegando al límite de su financiamiento. Esto se ha traducido en que, a partir de 2016, se ha privilegiado un sistema de financiamiento al arancel que otorga gratuidad a estudiantes que pertenezcan al 50% más vulnerable política que coexiste con un sistema de créditos y financiamiento a las universidades del Consejo de Rectores. Esta medida ha causado tensión en las instituciones porque se ha fijado un arancel regulado por parte del Ministerio de Educación que ha significado una disminución de sus ingresos totales.

La política de financiamiento implementada trata de combinar los recursos destinados a las instituciones con recursos dirigidos a los estudiantes más vulnerables, pero no ha logrado ser equitativa dentro del sistema. De los 490 mil estudiantes en el sistema de educación superior que no cuentan con ayuda estatal, solo el 18% estudia en una universidad perteneciente al Consejo de Rectores, los restantes 402 mil estudiantes lo hacen en alguna institución privada de nivel universitario, instituto profesional o centro de formación técnica. Sin embargo, es absolutamente asimétrica la política de subsidios a los estudiantes dada esta realidad.

Adicionalmente, se proyecta un escenario de incremento marginal del número de alumnos en el en la educación superior, lo que implica que el tamaño del sistema se mantendrá relativamente estable y se requiere mejorar la calidad del sistema en su conjunto. Una estrategia país apuntaría a potenciar a las universidades estatales, pero también a considerar el aporte de las universidades privadas, que se han ido posicionando en el medio como instituciones de calidad, las que requieren contar con financiamiento para consolidar los proyectos educativos.

Por otra parte, se ha planteado como un imperativo el fortalecimiento de la educación pública, y en eso se basa el argumento sobre el crecimiento proporcionalmente más rápido de las universidades

estatales, pero claramente ese no es un objetivo en sí mismo. El fin de una política no se corresponde con un determinado tipo de provisión, la meta de un Estado debe ser posicionar al país, contar con capital humano avanzado, desarrollar área de investigación e innovación selectivas, entre otras. Esta mirada es reduccionista respecto al diseño de políticas públicas de largo aliento.

El aumento de recursos a las UES estatales ha sido progresivo, si observamos el financiamiento fiscal a instituciones, en el año 2015 de los 720 millones de dólares otorgados por el Estado, el 95% se distribuyó entre universidades del Consejo de Rectores. Por lo tanto, la distribución de los recursos fiscales, tanto entre instituciones como a estudiantes, está fuertemente determinada por la condición de pertenecer o no al Consejo de Rectores.

El principal desafío país es combinar una política de financiamiento a la investigación y desarrollo y proponer un sistema de gratuidad, becas y créditos para la educación superior. La política pública debiese aumentar los recursos a las instituciones, con focalización, identificando su potencial en áreas selectivas, que proyecten al país a un desarrollo económico y social, con mayor equidad. Eso no es distinto a los propósitos de las declaraciones sobre políticas de educación superior del actual gobierno; sin embargo, las definiciones y mecanismos que se han señalado no lograrán esos objetivos, por el contrario, lo hecho hasta el momento ha lesionado la calidad en el sistema.

Las distintas visiones sobre el financiamiento provenientes del Estado –que es indispensable para el desarrollo del sistema universitario en cualquier país del mundo– ha abierto una discusión sobre la llamada función pública de las universidades. En realidad, dicha función se cumple cuando los resultados de funcionamiento institucional generan efectos que favorecen a la sociedad, junto con los beneficios que reciben quienes estudian. Por lo tanto, cumplir una función pública no tiene relación lógica con la naturaleza jurídica de la institución, lo significativo es obtener resultados con calidad que promuevan la equidad.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. (2015). *World Development Indicators: Science and technology*. Washington. <http://wdi.worldbank.org/table/5.13>
- Bernasconi, A. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile, 1980-2003*. Editorial Universitaria.
- Beyer, H. y Cox, L. (2017). *Un financiamiento estudiantil justo para la educación superior*. Puntos de Referencia N° 455. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170516/asocfile/20170516165548/pder455_hbeyer_lcox.pdf
- Brunner, J. (1990). *Educación superior, una sociedad global de la información*. [Documento electrónico] http://www.geocities.com/brunner_cl/bogota.html [Consultado el 27 de julio de 2004].
- Contraloría General de la República. (2015). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*. Santiago, División de Análisis Contable.
- Ferreya, Maria Marta; Avitabile, Ciro; Botero Álvarez, Javier; Haimovich Paz, Francisco; Urzúa, Sergio. (2017). *At a Crossroads : Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development—Human Development; World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489> License: CC BY 3.0 IGO.
- Ingesa (2016). *Estadísticas del Sistema de Créditos de Estudios Superiores*. Chile: Comisión Ingesa. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>
- Lehmann, C. (1990). *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Ley n° 20.890, Ley de Presupuestos del Sector Público año 2016. Diario Oficial del 26 de diciembre de 2015. http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135748_Ley_de_Presupuestos_2016.pdf
- Ley n° 20.981, Ley de Presupuestos del Sector Público año 2017. Diario Oficial del 15 de diciembre de 2016. http://www.dipres.gob.cl/572/articles-158418_doc_pdf.pdf
- Ley n° 20.027, Ley que crea el Crédito con Aval del Estado, año 2016. Diario Oficial del 10 de abril de 2015. <http://portal.ingresa.cl/wp-content/uploads/2013/11/ley20027.pdf>
- OCDE. (2016). *Education at a glance*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONU (2016). *Índice Mundial de Innovación 2016*. EEUU: Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI).
- MINEDUC (2017). *Indicadores de la educación en Chile*. Santiago, Ministerio de Educación de Chile.

- Ministerio de Economía (2013). Datos de la IV Encuesta de Gasto y Personal en I+D. Santiago Ministerio de Economía.
- Sanfuentes, A. (2016). Financiamiento de la educación superior y su relación con la diversidad institucional. En J. Lavados (Presidencia). *Seminario Internacional: Calidad de la Educación Superior. El efecto de las Políticas Públicas de CPU*, llevado a cabo en Santiago, Chile.
- Williamson, C. y Sánchez, J.M. (2009). *Financiamiento universitario: principios básicos para el diseño de una política pública en Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de : <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/financiamiento-universitario.pdf>
- Zumeta, W., Breneman, D. W., Callan, P. M., & Finney, J. E. (2012). *Financing American Higher Education in the Era of Globalization*. Harvard Education Press. 8 Story Street First Floor, Cambridge, MA 02138.

3.2. Desafíos del futuro de la educación superior chilena

Andrés Bernasconi

*Doctor en Sociología de las Organizaciones
de la Universidad de Boston.
Facultad de Educación PUC*

Este artículo fue publicado en la serie Temas de la Agenda Pública del Centro de Políticas Públicas UC. Versión original disponible en:

<http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/serie-temas-de-la-agenda/desafios-del-futuro-de-la-educacion-superior-chilena/>

I. INTRODUCCIÓN¹

En julio de 2016 el Gobierno presentó al Congreso su proyecto de reformas a la educación superior. Ante el escaso entusiasmo que suscitó la iniciativa entre los actores del sistema –rectores, dirigencia estudiantil, académicos y, crucialmente, diputados y senadores, tanto de la coalición de gobierno como de la oposición–, el Gobierno propuso una nueva versión, que finalmente ingresó el 7 de abril de 2017 a la Cámara de Diputados, como indicación sustitutiva del proyecto original². La nueva iniciativa fue aprobada en general por la sala de la Cámara, luego, en particular, por la Comisión de Educación de esa corporación, y se encuentra hoy en discusión particular en la Comisión de Hacienda.

El pronóstico para el nuevo proyecto es incierto: queda poco tiempo legislativo útil antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre, la disciplina política de la coalición de gobierno es débil, la iniciativa sigue sin convencer a los actores y depende en alguna medida de un proyecto anunciado para noviembre, que pone fin al Crédito con Aval del Estado (CAE), y de otra propuesta presentada en paralelo, la de marco jurídico de las universidades estatales, que no parece suscitar apoyo entre sus destinatarios principales.

Estas iniciativas de reforma presentadas por el Ejecutivo han dejado instalados una serie de temas en la agenda pública, relacionados principalmente con el financiamiento de los estudiantes y las instituciones, con la regulación del lucro y de la calidad, y con la estructura institucional de los actores públicos del sistema: el Ministerio de Educación y las universidades estatales.

1 Este documento fue presentado en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC realizado el 13 de junio de 2017, donde participaron como panelistas Hugo Lavados, rector de la Universidad San Sebastián; Gonzalo Rivas, presidente del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), y Pedro Rosso, exrector de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La actividad fue moderada por Ignacio Irrarázaval, director del Centro de Políticas Públicas UC.

2 Boletín N° 10.783-04.

Sin desconocer la importancia de estos temas, su centralidad en la discusión de la política de educación superior desde las protestas estudiantiles de 2011 ha dificultado que surjan en la agenda otras preocupaciones propias del desarrollo de la educación superior chilena, que tienen tanta relevancia como las cuestiones que han copado la agenda hasta ahora.

Dado que, seguramente, la reforma de la educación superior quedará instalada en el ambiente político como una necesidad que tendrá que ser abordada por el próximo gobierno, del signo que sea, podría ser útil hacer aquí el ejercicio de identificar los desafíos que la evolución de la sociedad chilena, del propio sistema de educación superior, y de las tendencias globales plantearán a la educación terciaria en el curso de las próximas dos décadas.

Así, la cuestión de la reforma podría aparecer en una diferente luz: en lugar de diagnosticar y buscar corregir los males de la educación superior chilena sobre la base de las urgencias y tensiones del momento presente, se podría evaluar nuestra educación superior a partir de su capacidad de abordar los desafíos que enfrentará hacia, digamos, 2030. La primera perspectiva mira hacia atrás, y considera como guía lo que pudo haber sido la educación superior chilena si las reformas de 1980 no hubiesen ocurrido, o si su curso hubiese sido alterado decisivamente por los gobiernos de la Concertación desde 1990. Busca conjurar una especie de universo paralelo, uno en que los mercados no son el fundamento de la coordinación de la educación superior, el sistema privado tiene mucho menos que el 85% de la matrícula, las regulaciones sobre las instituciones son fuertes, el Estado planifica, define cupos, fija precios, y la educación superior es un “derecho social” de acceso gratuito. Esta perspectiva rechaza el legado de las reformas de 1980-1981 y aspira a empezar de nuevo, sobre otros fundamentos, más cercanos a un modelo de organización social de primacía del interés general sobre los intereses particulares (Atria et al., 2013).

La segunda perspectiva mira hacia el futuro, con el afán de poner en discusión los elementos de nuestra educación superior que po-

drían resultar poco adecuados para enfrentar con éxito los desafíos que vendrán. Esta mirada es sensible a la dependencia del sistema respecto de su trayectoria de los últimos 35 años (*path dependence*), es escéptica de la viabilidad de los proyectos refundacionales y basa el diagnóstico de la realidad presente no en lo que pudo haber sido el sistema de educación superior de haberse corregido oportunamente su orientación fundamental, sino en las encrucijadas que enfrentará, tal como es, en unos años más, cuando maduren algunas tendencias que se incuban en el mismo sistema de educación superior y, más ampliamente, en la sociedad chilena y en la comunidad global. Esas tendencias se avizoran hoy, y algunas de ellas, las que parecen más desafiantes, son materia de este trabajo.

Ambas miradas –la retrospectiva y la prospectiva– son normativas, en el sentido de que postulan un escenario como preferible al actual, desde las posiciones políticas y morales de quien formula la propuesta de cambio, y desafían al sistema a acercarse a ese deseable escenario. Y ambas son legítimas como criterios de orientación de la acción pública. Solo que la primera, la retrospectiva, ya abunda en los diagnósticos existentes sobre la educación superior y tiene, además, un sello de aprobación oficial, al encontrarse plasmada en el programa de gobierno de la presidenta Bachelet, y en el mensaje del proyecto de ley de reforma a la educación superior. La mirada prospectiva, en cambio, ha sido desplegada con menor frecuencia en Chile, lo que justifica el presente ensayo.

Para esta tarea de proyección, la situación de Chile como país pequeño y periférico, con mínima influencia en el curso de la historia, pero a la vez altamente integrado a un mundo globalizado, es una ventaja, porque el futuro que nos espera ya está presente: lo están viviendo los países más avanzados del norte global. No necesitamos arriesgar conjeturas totalmente originales sobre el futuro, sino leer lo que está ocurriendo hoy en el mundo y aplicar, extrapolar o contrastar, según sea el caso, con la situación de Chile para identificar por dónde podrían venir las demandas o presiones sobre el sistema y evaluar su aptitud para responder a ellas.

El presente ensayo está dividido en cuatro partes: i) los estudiantes, en relación con la función formadora de la educación superior, o si se quiere, la perspectiva de la demanda. Luego, ii) la plataforma institucional o la oferta. En tercer lugar, iii) la creación de conocimiento, en relación con la función de investigación que cumple el sistema chileno de educación superior y, por último, iv) la coordinación del sistema, que remite a la función del Estado en relación con las instituciones de educación superior. La parte final se reserva para proyectar algunas propuestas o lineamientos de trabajo prospectivo, tanto para las instituciones de educación superior como para el Gobierno.

Los cuatro ámbitos de desafíos aquí identificados no agotan, por supuesto, la cuestión de la capacidad de nuestra educación superior para evolucionar con los tiempos. Son, más bien, los que por razones de afinidad temática y experiencia profesional del autor –entre otras– parecen más urgentes y complejos de resolver. Además, ellos tocan dos de las funciones centrales del sistema, docencia e investigación, así como las estructuras que las soportan: las instituciones y el Estado en su capacidad promotora y coordinadora. Los lectores de este ensayo podrán tener una lista diferente de los mayores desafíos, pero justamente de eso se trata: de promover una discusión sobre los retos del futuro y la aptitud de nuestra educación superior para estar a la altura de lo que ellos demandarán.

1.1. El desafío del crecimiento: ¿quiénes serán los nuevos estudiantes?

La educación superior chilena matriculó en 2015 a 1.165.654 estudiantes de pregrado, 45.377 de postgrado y 21.760 de postítulo³. Con apenas 5% de la matrícula en el postgrado y postítulo, Chile aparece como un sistema aún muy anclado en la formación del primer nivel de la educación superior, como es el caso en general en América Latina (Brunner, 2016).

3 <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>.

Chile, después de Brasil, fue el país de Latinoamérica con mayor crecimiento de su matrícula entre 2000 y 2014 (Brunner, 2016). Sin embargo, la tasa de crecimiento anual en pregrado se ha ido moderando: de una expansión de 7,6% promedio anual en el quinquenio 2005-2010, pasó a 4,3% de promedio anual en el periodo 2010-2015 (Zapata y Tejada, 2016). Aún más: si se miden solo los años de 2013 a 2015, el crecimiento anual promedio fue de solo 2,3%. La expansión del postgrado también se ha detenido desde 2012 (Zapata y Tejada, 2016).

Estas cifras sugieren que el ciclo expansivo del sistema está llegando a su fin o, al menos, se ha ralentizado considerablemente. De hecho, datos recientes del Consejo Nacional de Educación (CNED)⁴ muestran, por primera vez en tres décadas, una disminución de 0,6% en la matrícula de pregrado en Chile en 2017. Este es un desafío enorme para instituciones de educación superior, especialmente en el sector privado, acostumbradas a un modelo de desarrollo que se basa en el aumento constante de los ingresos por aranceles de matrícula.

Cabe recordar que la expansión del acceso a la educación superior en Chile en las últimas dos décadas no ha sido, como en otros países, impulsada por ganancias en cobertura y conclusión de la educación secundaria, toda vez que la tasa de conclusión ya era cercana al 70% en 2002 (Ministerio de Educación, 2014), y se ubica hoy en 83%, en línea con el promedio de los países de la OCDE (Centro de Estudios, Ministerio de Educación, 2013). En cambio, la expansión ha sido alimentada por la creciente disponibilidad de ayudas financieras para los estudiantes, en la forma de becas, y desde 2007, del Crédito con Aval del Estado (Paredes, 2015).

La política de gratuidad implementada en 2016, que reemplaza becas y créditos con un subsidio por estudiante matriculado, impedirá tanto la expansión de las becas y de los créditos subsidiados como el crecimiento de la matrícula. En efecto, las becas y los subsidios al crédito no podrán crecer porque todo recurso adicional disponible

4 http://cned.cl/sites/default/files/tendencias_matricula_pregrado_2017.pdf

para ayudas estudiantiles, en el plan del actual gobierno, irá a engrasar los aportes por gratuidad. El aumento de la matrícula, por su parte, estará constreñido por la necesidad del Ministerio de Hacienda de controlar el gasto fiscal exigido por la gratuidad, para lo cual deberá fijar límites al aumento de cupos ofertados por las instituciones. Así, se congelará en la práctica, si no en la intención, el crecimiento en la oferta financiable con ayudas estatales.

Puede que así también llegue a su fin otro ciclo que caracterizó la evolución de la educación superior chilena, a saber, el de la disminución en la brecha de acceso entre los sectores más ricos de la población y aquellos con menores recursos. En efecto, si en 1990 un estudiante proveniente de una familia ubicada en el quintil de ingresos más alto tenía nueve veces más probabilidades de estar en la educación superior que uno de una familia del quintil más bajo (Bernasconi y Rojas, 2004), esa brecha se redujo a dos veces en 2013 (Zapata y Tejeda, 2016). Esta ganancia en cobertura neta en el quintil más bajo pone a Chile en el primer lugar latinoamericano en la tasa de participación de los estudiantes más pobres en la educación superior (Brunner, 2016).

En este contexto, considerando las tendencias demográficas, económicas y sociales del país, cabe preguntarse si con 51,2% de participación bruta en educación superior y 36,7% de cobertura neta (datos para 2013 del Ministerio de Desarrollo Social, 2015), ambos números en línea con promedios OCDE, hemos llegado a los niveles de participación en educación superior que corresponden a nuestro grado de desarrollo económico como país o, por el contrario, nuestro sistema aún necesita crecer en cobertura. Y si la conclusión es que aún debemos crecer en participación, las preguntas que surgen son:

¿Cuál debiese ser el tamaño del sistema en régimen? ¿Cuál es la cobertura esperada por quintil de ingreso familiar? ¿Cuánto es suficiente?

Como se ha señalado, en Chile el acceso de los estudiantes provenientes de familias del primer quintil de ingresos todavía es la mitad del que han logrado quienes provienen de las familias de mayores re-

cursos. Este desbalance de oportunidades debe ser corregido, por un imperativo de justicia social. Por otro lado, en el mundo la demanda por estudios superiores no para de crecer, especialmente en los países en desarrollo. Para 2025 se espera que el número de estudiantes terciarios en economías emergentes se duplique, llegando a 262 millones (Aebischer, 2015). Y en los países desarrollados, si bien se tiende a agotar el *pool* de alumnos de edad tradicional disponibles para acceder a la educación superior, se expande la educación continua, el postgrado y la participación de alumnos de edad no tradicional que acuden a la educación superior para mantener actualizadas o reorientar sus competencias profesionales, o para certificar aprendizajes logrados en el trabajo.

Entonces, con una brecha socioeconómica aún importante en las oportunidades de acceso, y con solo 5% de la matrícula en programas posteriores al primer grado o título de educación superior, tal parece que nuestras instituciones aún tienen espacio para crecer en acceso inclusivo al pregrado, así como en postgrados y educación continua.

A este panorama debe agregarse el de la creciente diversificación del sistema en Chile, resultado del auge en los últimos diez años de los institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), que hoy enrolan al 44% de todos los estudiantes y al 56% de los alumnos de primer año (Paredes y Sevilla, 2015). Con casi la mitad de su matrícula en el sector no universitario, Chile es también líder latinoamericano en este indicador, superado solo por Cuba (Brunner, 2016). Y si se mira la tasa de entrada, esto es, la proporción de personas que se espera entren a la educación superior durante su vida, dentro de los países de la OCDE, Chile junto a Bélgica son, desde 2010, los únicos que presentan mayores tasas de entrada en programas de carácter técnico-profesional que en carreras universitarias (Centro de Estudios, Ministerio de Educación, 2013). En los últimos diez años (2007-2016), la matrícula de primer año en IP y CFT ha presentado una tasa de crecimiento promedio de 6% anual, comparado con un 2% de aumento promedio anual de las universidades (Vertebral, 2016). Esto abre nuevas preguntas: ¿Qué proporción de los alumnos debiese estar en programas técnicos y profesionales no

universitarios, de acuerdo a las demandas del mercado de trabajo y las preferencias vocacionales de los estudiantes? ¿Debiese fomentarse la matrícula en el sector técnico-profesional?

Nótese, además, que el 73% de los estudiantes de CFT e IP estudian en horario vespertino (Vertebral, 2016). A nivel de todo el sistema, los estudiantes vespertinos son el 26% de la matrícula de pregrado y el 34% de los estudiantes de postgrado y postítulo⁵.

Si el crecimiento futuro ha de darse en estos segmentos, así como en el de jóvenes provenientes de las familias de menores ingresos del país, cabe preguntarse si están adaptados a las necesidades y características de esos estudiantes los mecanismos de admisión y de evaluación diagnóstica, las metodologías de enseñanza y evaluación, las estructuras de apoyo académico, financiero y de desarrollo estudiantil, la infraestructura de nuestras instituciones, el horario de trabajo de sus profesores, y los regímenes de acreditación, entre otros factores estructurantes de la oferta académica. La carrera vespertina, por ejemplo, no es una adaptación del modelo de enseñanza a las características del alumno vespertino, que haga más eficiente el uso de su tiempo, sino la misma carrera diurna presencial impartida en turno de noche. En buena medida esto obedece a la rigidez del acreditador, que exige una equivalencia de medios, antes que de resultados: todos los alumnos tienen que pasar por la misma experiencia formativa, si los títulos han de ser igualmente verosímiles. Esto, junto a la resistencia al cambio propia de la cultura académica, impide a las instituciones innovar en el sentido de introducir flexibilidad en los modos de aprendizaje, reconociendo y aprovechando el contexto en que aprende un estudiante adulto que trabaja.

De todo lo anterior emergen algunas preguntas relevantes para la política pública y el desarrollo de las instituciones: ¿Debe extenderse hacia la enseñanza media la educación compensatoria de las instituciones de educación superior, como ocurre con los actuales

5 <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

programas de acceso inclusivo? ¿Cuán eficaces son las instituciones en su labor de enseñanza remedial? ¿Cuánto invierten nuestras instituciones en desarrollo de cursos y programas *online* versus construcción de nuevas salas de clase y otros espacios presenciales? ¿Cuánto entiende la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y las agencias de acreditación autorizadas por ella sobre cómo evaluar la calidad en la educación remedial o compensatoria, en programas *online*, o la efectividad en estudios de tiempo parcial?

Nuestros instrumentos de política de educación superior, desde la gratuidad hasta el cálculo de los tiempos de permanencia, así como las políticas y prácticas de muchas de las instituciones de educación superior, están diseñados pensando en estudiantes de clase media, edad tradicional, dedicación completa, y de régimen diurno en programas presenciales de pregrado en Santiago. Ese perfil será cada vez menos representativo del estudiante de educación superior del año 2030, y nuestro sistema, las instituciones, los apoyos financieros, así como el aparato regulatorio, deberán ir adaptándose a la nueva realidad que se aproxima.

II. LA BASE INSTITUCIONAL: ¿TIENEN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR LAS MISIONES Y FUNCIONES QUE SE VAN A REQUERIR DE ELLAS?

Desde las reformas de 1980 hemos tenido en Chile una base institucional compuesta de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica (más las instituciones formadoras de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad) en una estructura jerárquica de atribuciones para conferir certificaciones, según la cual los CFT solo pueden otorgar títulos de técnico de nivel superior, los IP pueden emitir títulos de técnico de nivel superior y títulos profesionales en las carreras que no están reservadas a las universidades, y estas pueden otorgar todos los certificados anteriores, más los títulos profesionales en las carreras exclusivamente universitarias, y los

grados académicos de licenciado, magíster y doctor. En lugar de que cada tipo de institución tenga un portafolio exclusivo de diplomas –lo que habría permitido una clara distinción entre instituciones y programas–, tenemos una organización de tipo pirámide invertida en la que cada escalón superior abarca toda la competencia de certificaciones del escalón inferior. En la cima, las universidades pueden ofrecer cualquier tipo de programa. Parte del desorden de nuestra educación superior emerge de esta asignación traslapada de competencias, donde las universidades pueden actuar en el ámbito de la formación de base académica que les es propio, y a la vez, incursionar en la formación técnico-profesional, área que les es crecientemente menos cercana en la medida en que las universidades chilenas se fortalecen académicamente (Bernasconi, 2010).

Hasta ahora, el Gobierno ha propiciado la instauración de un marco de cualificaciones como fórmula para ordenar la estructura de títulos y grados, el que define los niveles de cualificación, las certificaciones que corresponden a cada nivel, y los descriptores de aprendizaje que caracterizan a cada certificación (Marco Nacional de Cualificaciones, 2016).

Adicionalmente, el tipo institucional “universidad” admite una enorme variedad de encarnaciones, que van desde universidades no selectivas sin investigación, con extensa oferta de carreras técnicas, hasta universidades altamente selectivas orientadas a la investigación, sin programas de técnico de nivel superior. Ha trascendido que durante la preparación del proyecto de reforma en el Ministerio de Educación se estaba contemplando la idea de reservar la denominación de universidad para las instituciones que tuvieran una función de investigación claramente desarrollada. Si bien esta propuesta no aparece visiblemente delineada en el proyecto de ley de reforma, hay un sector influyente de la opinión pública, especialmente en la academia, que rechaza la idea de las universidades docentes.

En contraste, en la discusión internacional sobre el alcance de las funciones de las instituciones de educación superior, y en especial de las universidades, ha ganado popularidad el concepto de “desagre-

gación” (*unbundling*) (Barber, Donnelly y Rizvi, 2013), noción opuesta a la de la “multiversidad” de Kerr (1995). La desagregación es el abandono de la pretensión de que la universidad debe o puede “ser todo para todos”. En cambio, esta postura plantea que ella debe especializarse en el nicho o función en que tiene ventajas competitivas de alcance regional, nacional o global, dependiendo de la liga en que juega cada una. El problema principal de la multiversidad, o “universidad compleja” como se le llama en Chile, es el alto costo de su funcionamiento y la poca evidencia que existe de que ese alto costo se traduzca en ventajas de aprendizaje para los estudiantes, adicionales al efecto “marca” del mayor prestigio que suelen tener esas instituciones respecto de las universidades “simples”.

El alto costo y la baja eficacia no son las únicas críticas que se formulan a la multiversidad. Desde otro conjunto de preocupaciones, Simon Marginson (2016), evaluando el Plan Maestro de Educación Superior de California de la década de 1960, ha escrito sobre la crisis de la idea de Kerr para la educación superior de California. Su argumento es que la prevalencia de ideologías y políticas antiestado y antiimpuestos en California, y en EE.UU. en general, junto con la creciente desigualdad de ingresos, la más marcada estratificación vertical de la educación superior, y la reducción en la tasa de retorno a los estudios superiores, entre otros factores, han disuelto la promesa de los años sesenta de una educación superior meritocrática, anclada en la igualdad de oportunidades, que sirve con igual afán tanto a las necesidades de la empresa como a las de la justicia social. Marginson denuncia las políticas públicas que han puesto fin al sueño de conjugar la excelencia académica de una universidad de investigación con el acceso inclusivo y la justicia social. Hoy en día las universidades de élite académica parecen estar cada vez más dedicadas al servicio de las élites sociales y económicas.

La pregunta sobre cuál es el servicio distintivo de la universidad se ve amplificada por la creciente disponibilidad abierta y gratuita de contenido en la web, al que los estudiantes pueden acceder sin la intermediación de una institución educacional. A ello se suma el desarrollo

de la investigación en la empresa privada o en consultoras y centros de pensamiento (*think tanks*) que privan a la universidad de la exclusividad en la creación y crítica del conocimiento, y la creciente certificación de competencias por empresas u organizaciones especializadas en ciertas tecnologías, las cuales gozan de mayor reconocimiento en el mercado laboral que la que emiten las universidades.

La tecnología y la globalización han transformado profundamente muchas industrias en las últimas décadas y, se argumenta, el momento de cambio de la educación superior no tardará en llegar. Si bien existe espacio para universidades como Harvard o Cambridge en la cima, ese espacio es pequeño, y la aspiración declarada u oculta de todas las universidades de ser como esas universidades (o sus equivalentes nacionales) es una ilusión, se reclama (Barber, Donnelly y Rizvi, 2013).

De ampliarse aún más las oportunidades de aprendizaje ya sea informal, en contextos de mentoría o en el ambiente laboral, no es inconcebible que las instituciones de educación superior retengan solo el monopolio de las certificaciones, que es el único que está respaldado por el poder del Estado, o bien que enseñen solo para rellenar vacíos en el repertorio de competencias que traen quienes acuden a ellas buscando una certificación.

Si bien las advertencias sobre la obsolescencia de las universidades suenan por ahora exageradas, como por lo demás sugiere lo que anotábamos antes sobre el continuo crecimiento de la matrícula, quienes desafían a la educación superior a reformarse tienen un punto: para conservar su valor la educación superior formal tiene que ofrecer algo que no esté al alcance de unas teclas en internet: el contacto directo y frecuente con profesores, metodologías de enseñanza que potencien el aprendizaje autónomo, un ambiente educativo que deliberadamente aproveche la copresencialidad de los estudiantes en el campus, etc. La advertencia a la que las instituciones harían bien en prestar atención es la de no dar por descontada la necesidad de sus servicios y buscar en cambio formas cada vez mejores de comprometer a sus estudiantes y a otras partes interesadas.

En nuestro medio existe mucha presión sobre las universidades para procurar ser instituciones “complejas”, y a los IP y CFT se los tiende a definir por lo que no son: no son universidades. Opera aquí el inescapable “*academic drift*”, la observación primero hecha por Riesman (1956) de que las instituciones de educación superior copian a las que están más adelante que ellas en la cadena de prestigio, lo cual configura, según la célebre metáfora de este autor, una especie de procesión que se mueve como una serpiente, cuya cabeza define la dirección y cada anillo del cuerpo sigue de cerca al que está ubicado delante de sí, sin mucha idea de adónde apunta la cabeza. La política pública refuerza esta tendencia imitativa gobernada por el prestigio: el cálculo del 5% variable del Aporte Fiscal Directo (AFD), así como el del arancel de referencia, premia la presencia de doctores en el cuerpo académico, y la producción de artículos científicos. El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) premia la admisión de postulantes con altos puntajes PSU, que son los más fáciles de educar. La ley de acreditación señala áreas electivas, pero todos en el sistema entienden que la meta de toda universidad es estar acreditada en las tres áreas electivas: investigación, postgrado y vinculación con el medio. Por mucho tiempo la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) aplicó las mismas pautas de evaluación a universidades, IP y CFT. Recién en 2013 aparecieron criterios específicos para los CFT, y en 2015, para los IP.

A ello se suman los rankings nacionales, que asocian calidad con investigación, porque es lo más fácil de medir a partir de bases de datos públicas y verificables, o equiparan calidad con insumos, como la cantidad de profesores contratados, la proporción de ellos que tienen doctorado, o el gasto por alumno, variables que identifican calidad con el gasto incurrido para producir el proceso educativo.

Todo esto genera una presión homogeneizadora sobre el sistema, que no debe confundirse con niveles homogéneos de desempeño –es sabido que los niveles de calidad de las instituciones son muy variados– sino que tiene que ver con la hegemonía de un modelo de universidad, la universidad compleja, que se erige como el ideal para todas.

A ello cabe sumar el fenómeno de la concentración de la matrícula de pregrado, que ha permitido integrar los niveles técnico y profesional con grandes economías de escala y modelos formativos muy semejantes de una institución a otra: 60% de la matrícula de los IP está en tres instituciones y 62% de la matrícula de los CFT en dos, mientras dos conglomerados, Inacap y Laureate, concentran el 25% de los alumnos de pregrado en nuestro país.

Es todavía muy limitada en Chile la diferenciación de misiones, proyectos educacionales, estructuras organizativas, relaciones con el mundo del trabajo, métodos de enseñanza, etc., y la tendencia parece apuntar a una todavía menor diferenciación. Esto es problemático desde el punto de vista de la desagregación de funciones anteriormente mencionada. Las señales que percibimos hoy indican que el futuro demandará mayor especialización en la propuesta de las instituciones, de la mano de la creciente diversidad del estudiantado en sistemas de educación superior cada vez más masificados. El que no haya surgido aún una institución con liderazgo indiscutido en educación a distancia, por ejemplo, o en formación técnica dual, o en enseñanza basada en problemas, o en formación de postgrado, o en formación general tipo “artes liberales”, o en integración con el proyecto de desarrollo de una región, por mencionar algunas posibilidades que se pueden encontrar en otros países, habla de la escasa aptitud de nuestro sistema para innovar y apostar por nichos. Es como si todas las instituciones en Chile fuesen generalistas.

Una última cuestión relativa a las funciones de las instituciones de educación superior es la de la habilitación profesional. En la tradición de América Latina, que, en este punto, como en otros, es bastante única en el mundo, las instituciones de educación superior han recibido, por delegación del Estado, la prerrogativa de entregar títulos que habilitan para ejercer profesiones. A la función universal de certificar conocimientos, las instituciones de educación superior de nuestra región suman la de dar testimonio de la capacidad de un egresado de desempeñarse competentemente en una profesión. En el resto del mundo las instituciones formadoras solo dan cuenta de lo

primero, a través del otorgamiento de un grado académico. La admisión a una profesión, o a un oficio técnico, tiene requisitos adicionales al del diploma educacional, como ocurre en Chile con las profesiones de abogado, piloto comercial, o piloto de marina mercante, en las que una entidad no universitaria entrega la habilitación profesional.

Esta separación de funciones tiene pleno sentido, porque la ausencia de ella genera un conflicto de interés para la entidad formadora, que es a la vez juez y parte de su aptitud para entregar un profesional a la sociedad. Este conflicto puede parecer artificial, acostumbrados como estamos al régimen de habilitación profesional por la institución formadora, pero existe. Se manifiesta, por ejemplo, cuando un alumno no está en condiciones de aprobar su examen de título después de haber aprobado todas sus asignaturas de su plan de estudio. De hecho, desde que las universidades han debido, por presión regulatoria, diferenciar en el tiempo y en los requisitos la obtención de la licenciatura académica y el otorgamiento del título profesional, las hipótesis de conflicto se han hecho más evidentes: ahora puede ocurrir, al menos teóricamente, que un licenciado no consiga aprobar los requisitos para el título. Ello pone en aprietos a la universidad, porque es un fracaso suyo no titular a un licenciado, de lo cual surge un incentivo a que esta hipótesis no se verifique.

A mayor abundamiento, la masificación deberá conducirnos a revisar el régimen de habilitación profesional, pues si bien todos tienen derecho a estudiar, no se sigue de ello que todos tengan derecho a ejercer una profesión, en tanto lo segundo compromete derechos de terceros, cuya protección exige control y fiscalización periódica de la aptitud de profesionales y técnicos de cumplir con las responsabilidades de su profesión u oficio.

Los primeros atisbos, todavía incompletos, de una habilitación profesional separada del diploma educacional, han sido en Chile el examen médico nacional (Eunacom) y la prueba Inicia, recientemente eliminada por la Ley de Sistema de Desarrollo Profesional Docente, aunque Inicia solo alcanzó a tener efecto diagnóstico y no habilitante. Otras profesiones, como Odontología y Enferme-

ría, han estado evaluando la creación de exámenes de competencia profesional.

A este respecto cabe recordar lo que dispuso el artículo 5° transitorio de la Ley N° 20.129 de aseguramiento de la calidad de la educación superior, de 2006:

“Corresponderá al Ministerio de Educación desarrollar una propuesta para el establecimiento de un Sistema Nacional de Certificación y Habilitación Profesional, para lo cual deberá promover una amplia participación de los distintos actores involucrados. Dicha propuesta deberá ser presentada dentro del plazo de dos años contado desde la entrada en vigencia de esta ley”.

Pues bien, han pasado ocho años desde el vencimiento de este plazo y todavía no existe una propuesta pública en esta materia que apunte a dar cumplimiento a este mandato legal.

III. EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN: FALTAN RECURSOS Y FALTAN INVESTIGADORES

Otra arista de la hegemonía del modelo de la universidad compleja en Chile se expresa en la persecución cada vez más generalizada de la función de investigación en desmedro del perfeccionamiento de la función docente. Esta pretensión choca dramáticamente con la realidad que muestran los números relativos al profesorado que debiese abrazar esa misión investigadora. De los académicos de las universidades estatales solo 22% tenía doctorado en 2014. Entre las universidades del grupo G9 del Consejo de Rectores, la proporción alcanzaba a 27%. Entre las universidades privadas, bajaba a 7% (SIES, 2014). Además, ocurre que no todos estos doctores tienen capacidad real de hacer investigación: según la última Encuesta Nacional sobre Gasto y Personal en I+D, levantada en 2015, solo había 3.600 investigadores activos en la educación superior chilena en el año 2014, y solo 2.238 entre los investigadores y personal técnico y de apoyo

tenían doctorado⁶. Ese año, los doctores que trabajan en todas las instituciones de educación superior de Chile alcanzaron la cifra de 9.596 (SIES, 2016).

Dicho en breve, Chile no tiene aún los recursos humanos instalados en las universidades para dar sustento a más que dos o tres universidades con alta dedicación a la investigación. Y estas no son todavía universidades de investigación, como las de los países desarrollados, sino universidades en vías de serlo (Bernasconi, 2007). Esta realidad sugiere más bien la pregunta contraria a la tendencia homogeneizante: ¿no debiera el Estado privilegiar el desarrollo de altas capacidades de investigación solo en las universidades que están en mejor pie para desarrollarlas? Así como Alemania, Rusia o Japón han emprendido programas para levantar algunas de sus universidades al nivel de desempeño que caracteriza a las universidades de clase mundial, ¿no debiese Chile hacer lo mismo?

Para evaluar esta posibilidad debe tenerse presente que, a diferencia de los países mencionados, en que las universidades están conformadas por profesores que son todos investigadores, en las universidades chilenas científicamente más productivas encontramos lo siguiente: si consideramos solo a los profesores de jornada completa, tienen doctorado el 60% de los académicos de la Universidad de Chile y de la Universidad de Concepción, y el 74% de los académicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CRUCh, 2014). En las universidades de investigación del mundo desarrollado, en cambio, no solo ese porcentaje es del 100%, sino que esos profesores son todos, o en su gran mayoría, altamente productivos en resultados científicos y captación de recursos para financiar sus proyectos. Entonces, el problema del insuficiente desarrollo de la investigación en las universidades chilenas no es solo la falta de recursos para proyectos de investigación, como alega el gremio científico, sino la falta de

6 Ver presentación de resultados principales en <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Presentaci%C3%B3n-resultados-I-D-2015.pdf>

recursos humanos calificados en las universidades para aprovechar esos mayores fondos.

Así las cosas, el 0,38% del PIB que Chile destina a investigación debe ponerse en el contexto del tamaño de la comunidad científica activa en el país. Para ser más precisos: los 3.600 investigadores activos en instituciones de educación superior en 2014 dispusieron ese año de 217 mil millones de pesos de gasto en I+D ejecutados por esas instituciones (Encuesta Nacional sobre Gasto y Personal en I+D), esto es, aproximadamente 60 millones promedio cada uno. Otros países gastan más que Chile en I+D, pero tienen más investigadores entre quienes distribuir esos recursos. Mientras no aumente el número de investigadores capaces de hacer ciencia de calidad, el argumento para aumentar el gasto en I+D estará incompleto.

Y es aquí donde nos encontramos con el verdadero cuello de botella: la falta de renovación de las plantas académicas en las universidades que carecen de los mecanismos para generarla, especialmente las estatales, que solo pueden dar incentivos económicos al retiro si una ley las autoriza, pero también en universidades privadas muy endeudadas o que no han hecho provisión de fondos para indemnizaciones. A menos que el Estado invierta en jubilar a los docentes que no investigan en universidades como la de Chile o Concepción, lo cual, además de caro, puede ser impopular para un gobierno tanto como para un rector elegido, habrá que esperar unos 20 años para que esas universidades alcancen una dotación en que todos los académicos sean investigadores, si eso es lo que se busca.

En este escenario de rigidez en las dotaciones académicas y de detención del crecimiento de las universidades, la incorporación a la academia de los nuevos doctores chilenos que se están graduando en Chile y en el exterior parece difícil. Se ha estimado que los graduados entre 2012 y 2018 serán del orden de 800 por año, tanto en programas doctorales nacionales como extranjeros (González y Jiménez, 2014), y aún cuando algunos de ellos se inserten profesionalmente en otros ámbitos, como el Estado o el sector privado, todavía quedarán muchos que tendrán a la investigación académica como opción principal.

Una alternativa sería crear la carrera del investigador por fuera de las universidades, como el Conicet de Argentina, el Sistema Nacional de Investigadores de México, o el CNRS francés. Si prospera el proyecto de crear un nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología (lo que no es claro, ya que no está en las prioridades legislativas declaradas por el Ejecutivo) y se agudiza el problema político de la reinserción de los graduados de Becas Chile y de los doctorados chilenos, es posible que la tentación para un nuevo ministerio de contratar por su cuenta a estos noveles investigadores pueda ser invencible. El costo de pagar un sueldo equivalente a profesor asistente a los exbecarios retornados y a los graduados de programas nacionales es muy modesto comparado con el costo de generar cupos en las universidades vía incentivos al retiro, incluso si se le suman los aportes necesarios para que las universidades admitan a estos investigadores en sus laboratorios y bibliotecas.

Pero esta es una mala solución, en cuanto perjudica la renovación del personal de las universidades, separa a los nuevos investigadores de la docencia, los priva de incidir en el gobierno de las universidades y, en general, de participar en la vida universitaria como miembros plenos de una comunidad de pares. El camino penoso y caro es, como en tantas otras cosas, el mejor: invertir en la renovación del profesorado en las universidades, reemplazando profesores titulares y asociados de baja productividad por profesores asistentes doctores que están empezando sus carreras.

IV. ROL DEL ESTADO EN LA CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA DE UN SISTEMA FORMADO POR INSTITUCIONES AUTÓNOMAS

La siempre problemática relación entre la autonomía de las instituciones de educación superior, indispensable para que puedan realizar sus funciones propias, y la política pública en el sector, que busca coordinar y desarrollar la educación superior para que atienda de mejor forma las demandas sociales, ha experimentado una redefinición desde fines del siglo XX. La globalización y la sociedad del

conocimiento, la exigencia de mayor transparencia y responsabilidad por la gestión pública (*accountability*), la continua expansión del acceso a la educación superior y la inflación de sus costos han ido instalando a través del mundo políticas estatales de conducción de la educación superior que han recortado el alcance de la autonomía de las instituciones (Bernasconi 2014, 2015, 2016a, 2016b).

Existe, así, entre autonomía y política pública una tensión insoslayable, que todos los sistemas resuelven poniendo los límites de la autonomía (o de la acción estatal) en alguna parte de un continuo. En nuestro país, el gobierno mantiene que el límite está mal ubicado: existe demasiada autonomía con insuficiente acción estatal. En este diagnóstico, expresado en el mensaje del proyecto de ley de julio de 2016, se apoyan propuestas como la de la acreditación obligatoria para garantizar niveles mínimos de calidad, o la creación de una superintendencia para cautelar el cumplimiento de la ley.

Todo esto parece ser efectivamente necesario, pero una vez más desatiende la cuestión del tipo de acción estatal que requerimos no solo ahora para abordar los problemas que se originaron en la expansión desregulada del sistema, sino en el futuro cercano, para prepararnos para los desafíos que se aproximan. Nótese que la necesidad de que nuestra educación superior responda a los desafíos del futuro existirá aún si el presente listado de dichos desafíos prueba ser inexacto. El statu quo se justificaría solo si anticipamos que no habrá alteraciones importantes en el medio en que nuestra educación superior se desenvuelve, lo cual parece improbable, siendo Chile un seguidor y no un líder de las tendencias globales.

Entonces, ¿a quién compete ocuparse de aumentar la capacidad de adaptación de nuestra educación superior? Podría ser al Estado, pero esta alternativa topa con la dificultad que ha mostrado la administración pública chilena, crecientemente en los últimos años, de ejecutar exitosamente labores complejas de supervigilancia y coordinación. El Estado chileno (en su faz de diseño e implementación de políticas) no parece estar preparado para funciones más complejas de administración pública como las que requiere la sociedad chilena

hoy. Se precisa una profunda reforma al Estado, que ponga a tono sus capacidades, apropiadas para la sociedad chilena de mediados del siglo XX, con los desafíos de los complejos problemas de una sociedad del siglo XXI, pero de esta indispensable reforma se dejó de hablar hace 15 años.

Ocurre, además, que las propias instituciones –no todas ellas, sino las más consolidadas– tienen mejores capacidades técnicas en su interior que las que concentra el Estado para los efectos de atender a los asuntos que aquí levantamos. A esto se suma la autonomía de las instituciones, que reclama un espacio de autodeterminación que, como hemos dicho, no es absoluto, pero es incompatible con prescripciones detalladas desde el gobierno. No obstante ello, también es un hecho que estas instituciones, sus líderes y sus expertos, no parecen estar reaccionando a lo que viene, según se ha argumentado en lo que precede. ¿Cómo salimos de este *impasse*?

Quizás algunas distinciones ayuden a delimitar los ámbitos de acción en que conviene dejar la iniciativa a las instituciones educacionales, de aquellos en que el Estado puede tener un rol más preponderante. Sobre la cuestión de los estudiantes, parece razonable permitir un amplio espacio a las instituciones para adaptarse a los nuevos perfiles de estudiantes, para lo cual es indispensable, primero, que la Comisión Nacional de Acreditación o el organismo que la reemplace (y sus pares evaluadores) diversifiquen sus criterios de evaluación, para entender y valorar la necesidad de que haya variedad de medios para lograr un resultado de calidad. El Estado, por su parte, podría incentivar estas adaptaciones, como lo ha hecho, para estimular la permanencia de los estudiantes, con programas de contrato marco tipo Mecesus.

Algo similar ocurre con la desagregación como respuesta a la homogeneización: si bien son las instituciones las que deben elegir sus nichos de especialización, el Estado, incluyendo al ente acreditador, debe abstenerse de forzar sobre ellas modelos únicos o preferidos de organización y funciones. Por el contrario, debe alentar la innovación, a sabiendas de que esta tiene un riesgo que, de ser cargado

exclusivamente a la institución que intenta cambiar, inhibirá todo esfuerzo de cambio.

La cuestión de la habilitación profesional es de aquellas que exceden las capacidades de gestión de la complejidad del Estado de Chile de hoy. El proceso de transferencia de la competencia de habilitación profesional es delicado y requiere de una sofisticación técnica y del esfuerzo sostenido de un gobierno a otro que no están disponibles en nuestra administración pública.

En cambio, los programas de incentivo al retiro de los profesores en edad de jubilación se han implementado en el pasado, con algún éxito, lo cual hace pensar en que, con financiamiento adecuado –si la gratuidad no lo consume todo año tras año– podría ser alcanzable en el escenario institucional actual.

En suma: la ideología no es buena guía para distribuir racionalmente las responsabilidades por el cambio. No se trata de elegir entre solo Estado o solo autonomía institucional. El trabajo conjunto y coordinado, donde cada actor aporta lo que está en condiciones de hacer mejor, ofrece mayores probabilidades de que el futuro nos encuentre preparados.

V. CONCLUSIONES

Desde los esfuerzos por sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de Pinochet, en el primer gobierno de la Concertación (1990-1994), a la apuesta por instalar la idea de educación superior como “derecho social” y no como “bien de mercado” en el actual gobierno de la Nueva Mayoría, mucho de la política pública en educación superior se ha planteado como reacción al legado de las reformas de 1980. En el intertanto, desde aproximadamente 1994 hasta 2014, las políticas de educación superior, habiendo fracasado en el intento de reformular el sistema desde su ley fundamental, optaron por el camino incrementalista de corregir y mejorar los problemas más graves, como el del aseguramiento de la calidad y el del financiamiento a los estudiantes (Fernández Darraz, 2015). El segundo

gobierno de la presidenta Bachelet ha retomado la agenda refundacional, pero no parece que vaya a tener éxito en este afán, salvo por la parcial introducción de la gratuidad.

El debate que se ha suscitado con ocasión de esta agenda de reformas presenta una oportunidad, poco explorada aún, de considerar no solo cómo se han de corregir los defectos heredados del pasado, sino también de examinar prospectivamente lo que aparece más adelante en el camino. Con esa intención, se han presentado aquí cuatro ámbitos de desarrollo que exigen, de las instituciones y del Estado, con variables grados de intensidad, respuestas apropiadas a los desafíos que se aproximan: la transformación de la docencia para responder a nuevos perfiles de estudiantes, la diferenciación de las misiones y funciones de las instituciones, dentro de márgenes aceptables de calidad, el incremento de la dotación de investigadores al interior de las universidades y la generación en el Estado –Ministerio de Educación y Conicyt, principalmente– de capacidades de desarrollo y gestión de políticas públicas crecientemente complejas.

Sobre lo primero, la función docente del sistema, se advierte mucho espacio para crecer en la formación de postgrado y en la educación continua, lo cual requerirá de las instituciones formadoras poner en estos programas la misma atención y dedicación que brindan al pregrado. De parte del regulador, supondrá diseñar criterios de evaluación especializados y flexibles, que alienten la innovación en vez de sofocarla, permitiendo a las instituciones ensayar diferentes enfoques y metodologías de trabajo con los estudiantes, incluyendo interacciones a distancia.

Pero también existe un déficit de inclusión en el pregrado, no solo en la variable socioeconómica, sino también en la discapacidad, en la compatibilidad del estudio con la vida familiar y el trabajo, en el reconocimiento del aprendizaje autónomo o en el trabajo, en las posibilidades de movilidad de los estudiantes entre programas y entre instituciones, entre otras dimensiones. En esta tarea, la responsabilidad principal recae en las instituciones de educación superior, pero el Estado tiene roles complementarios: de nuevo, evitar castigar la

innovación o imponer modelos únicos de enseñanza y aprendizaje, propender a evaluar los procesos por sus resultados y no por la homogeneidad de los planes y metodologías de estudio y, en el plano del fomento, apoyar financieramente el desarrollo de adaptaciones curriculares, tecnologías de apoyo y capacidades docentes para atender con efectividad poblaciones estudiantiles diversas y dispersas.

La base institucional, por su parte, parece haberse estabilizado en torno a las 160 universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica en todo el país. La tendencia desde 1990 ha sido la disminución en el número de instituciones y el incremento de su tamaño promedio en la misma medida en que la matrícula se ha expandido y repartido entre menos instituciones. Todavía podrán cerrar algunas instituciones que no tengan el tamaño suficiente para abordar los costos que demanda una educación superior de calidad al menos aceptable, pero si la ansiedad por la supervivencia cede un poco, es de esperar que las instituciones, ya instaladas en su estado de régimen, tengan ahora una mayor disposición a elegir un nicho y especializarse. Este necesario giro hacia la diferenciación podría verse favorecido, también, por la meseta demográfica de la cohorte de 18 a 24 años, que augura tasas de crecimiento en la matrícula más bien modestas para los años venideros, y un menor espacio para la expansión de funciones y territorios en pos de captar demanda. Una vez más, el desafío compete esencialmente a las instituciones, pero el ambiente regulatorio puede ayudar o estorbar, según la disposición que haya a aceptar variadas expresiones de la idea de universidad, de instituto profesional y de centro de formación técnica.

Un corolario de esta diferenciación concierne a la posibilidad de desarrollar en Chile universidades globalmente relevantes o universidades “de clase mundial” (Altbach y Salmi, 2011), lo cual requeriría del gobierno una concentración de recursos de financiamiento en un par de universidades que son las que se encuentran menos lejanas de ese estándar. Esta opción aparece remota, en parte porque la política de financiamiento estatal, hasta ahora, ha sido la opuesta (repartir poco entre muchos), en parte por el gravamen que pone sobre el fi-

nanciamiento público la pesada carga de solventar la gratuidad, que deja escaso margen presupuestario para otras prioridades, en parte por la poca confianza que parece existir sobre la viabilidad del proyecto, entre otros factores.

En todo caso, tornando ahora al tercer tema de este trabajo, pareciera ser indispensable que el Estado favorezca la inserción de los nuevos doctores en la academia si queremos que nuestras universidades más competitivas no pierdan terreno respecto de las líderes globales y aumente la brecha que nos separa de ellas. El personal académico es la variable más importante en la calidad de una institución de educación superior, y sin inversión en su desarrollo, no habrá ganancias en calidad.

Esta es una labor que el Estado de Chile, no obstante sus cada vez más patentes debilidades, puede cumplir con sus actuales recursos y capacidades. Hay otras, como es el caso de la creación de un sistema de habilitación profesional que se mencionó arriba, que tendrán que esperar la generación de nuevas doctrinas, capacidades y tecnologías de gestión pública. Mientras tanto, no parece haber otro motor de cambio que las propias instituciones de educación superior y sus capacidades y recursos internos, apoyadas por la iniciativa estatal, si eso fuese posible, o cuando menos, no impedidas por ella.

Agradecimientos: *El autor agradece al Centro de Políticas Públicas UC por su apoyo a la elaboración de este trabajo, y a Magdalena Letelier y Elisa Piña, profesionales de ese centro, que leyeron y comentaron este documento. Se agradece también a Hugo Lavados, Pedro Rosso y Gonzalo Rivas, quienes comentaron la segunda versión en un seminario público organizado por el Centro de Políticas Públicas. Finalmente, Anely Ramírez leyó el borrador final e hizo importantes observaciones. No obstante, los errores que hayan podido permanecer son solo atribuibles al autor.*

VI. REFERENCIAS

- Aebischer, P. (2015). Universities: increasingly global players. En: *UNESCO Science Report. Towards 2030*. París: UNESCO.
- Altbach, Ph.G. y Salmi, J., eds., (2011). *The Road to Academic Excellence: The Making of World Class Research Universities*. Washington D.C.: The World Bank.
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, J. y Joignant, A. (2013). *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Random House Mondadori.
- Barber, M., Donnelly, K. y Rizvi, S. (2013). *An Avalanche is Coming. Higher Education and the Revolution Ahead*. Institute for Public Policy Research. Disponible en: <http://www.ippr.org/publications/an-avalanche-is-coming-higher-education-and-the-revolution-ahead>
- Bernasconi, A. (2016a). Relaciones y tensiones entre la libertad académica y la autonomía de las universidades. *Estudios Sociales*, 124, 29-52.
- Bernasconi, A. (2016b). Autonomía y formas de gobierno universitario. En: J. H. Cifuentes, ed. *Asuntos de Gobierno Universitario*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 130-143.
- Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones. En: A. Bernasconi, ed. 2015. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 259-293.
- Bernasconi, A. (2014). Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del estado y la sociedad. *Páginas de Educación*, 7(2), 197-215.
- Bernasconi, A. (2010). La apoteosis del investigador y la institucionalización de la profesión académica en Chile. *ESE-Estudios sobre Educación*, 19, 139-163.
- Bernasconi, A. (2007). Are there research universities in Chile? En: Ph.G. Altbach y J. Balán, eds. *World Class Worldwide. Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile, 1980-2003*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Brunner, J. J., ed. (2016). *Educación superior en Iberoamérica, Informe 2016*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Centro de Estudios, Ministerio de Educación (2013). *Serie Evidencias N°18: Chile en el panorama educacional internacional OCDE: avances y desafíos. Junio de 2013*. Disponible en: http://centroestudios.mineduc.cl/tp_enlaces/portales/tp5996f8b7cm96/uploadImg/File/Evidencias/A2N18_Chile_en_OECD.pdf

- CRUCh. 2014. *Anuario Estadístico 2014*. Santiago: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
- Fernández Darraz, E. (2015). Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente. En: A. Bernasconi, ed. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 173-218.
- González, H. y Jiménez, A. (2014). Inserción Laboral de Nuevos Investigadores con Grado de Doctor en Chile. *Journal of Technology, Management and Innovation*, 9(4), 132-148.
- Kerr, C. (1995). *The Uses of the University*. Cambridge: Harvard University Press.
- Marco Nacional de Cualificaciones (2016). *Marco nacional de cualificaciones para la educación superior*. Santiago de Chile: Documento de Trabajo.
- Marginson, S. (2016). The Dream is Over. *The Crisis of Clark Kerr's California Idea of Higher Education*. Oakland: University of California Press.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Informe de Desarrollo Social 2014*. Disponible en: <http://www.ministerio-desarrollsocial.gov.cl/pdf/upload/IDS2.pdf>
- Ministerio de Educación (2014). *Informe Nacional Educación para Todos*. Disponible en: http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2014/11/Informe_Chile.pdf
- Paredes, R. (2015). Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile. En: A. Bernasconi, ed. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 219-258.
- Paredes, R. y Sevilla M.P. (2015). Reforma de la Educación Técnico Profesional. En: I. Sánchez, ed., *Ideas en Educación. Reflexiones y Propuestas desde la UC*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 317-345.
- Riesman, D. (1956). *Constraint and Variety in American Education*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- SIES (2016). *Informe personal académico en educación superior 2016*. Servicio de Información de Educación Superior. Diciembre 2016. Disponible en: http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/PAC/personal%20academico_sies_2016.pdf
- SIES (2014). *Panorama de la Educación Superior en Chile 2014*. División de Educación Superior, Ministerio de Educación. Disponible en: http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf

Vertebral (2016). *Derribando mitos en la educación superior técnico profesional*.

Documento de Trabajo. Disponible en: <http://vertebralchile.cl/2016/10/19/derribando-mitos-en-la-educacion-superior-tecnico-profesional/>

Zapata, G., y Tejeda, I. (2016). Informe Nacional: Chile. En:

J. J. Brunner, ed., *Educación superior en Iberoamérica, Informe 2016*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Relación de autores

Hugo Lavados Montes

Rector y Profesor Titular de la Universidad San Sebastián. Presidente de la Corporación de Promoción Universitaria CPU, y del Consejo de Universidades Privadas Acreditadas.

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master of Arts y PHD (c) in Economics, Boston University.

Ha sido Decano, Facultad de Economía y Negocios, Universidad San Sebastián. Profesor de Economía, Universidad de Chile, Universidad de Santiago y PUCV. Associate Researcher, Center for Latin American Development Studies, Boston University.

Gerente General Banco BHIF, Socio de asesorías financieras en EY. Desde 1990 ha sido Superintendente de Valores y Seguros, Director de Pro Chile, y Ministro de Economía.

Ana Luz Durán Báez

Doctora en Derecho y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Trabajadora Social. Se ha desempeñado como Vicerrectora Académica, Directora General Académica, Directora de carrera de ciencia política en la Universidad Central y profesora de la Pontificia Universidad Católica. Académica del Centro de Investigación en Educación Superior de la Universidad San Sebastián (CIES).

En el sector público fue Asesora en el Gabinete del Ministerio de Educación y miembro de la comisión de capital humano avanzado. Realizó trabajos conjuntos con Unesco, Programa de las Naciones Unidas, Cinterfor-OIT.

José Joaquín Brunner

Es Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, y profesor titular e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Die-

go Portales (UDP) donde dirige la Cátedra UNESCO. Además, dirige el Programa de Doctorado en Educación Superior ofrecido conjuntamente por el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) con la Facultad de Humanidades de la Universidad de Leiden.

Es miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Es autor o coautor de más de 45 libros y ha editado o coordinado más de 15. Como consultor de políticas de educación superior ha trabajado en cerca de 30 países. Ha realizado consultorías para el Banco Mundial, OECD, BID, UNESCO, UNICEF, PNUD, entre otros.

Fue Ministro Secretario General de Gobierno, presidió el Consejo Nacional de Televisión, el Comité Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado, entre otros cargos.

Ramón Berríos Arroyo

Director de la Carrera de Ingeniería Comercial de la Universidad San Sebastián, Profesor de la Facultad de Economía y Negocios, Investigador Asociado del Centro de Investigación para la Educación Superior (CIES) y Presidente del Comité Académico del Programa de Magíster en Gestión Estratégica en Salud.

Licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial por la Universidad de Chile. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Máster en Dirección y Organización de Empresas por la Universidad de Lleida. Ha sido Director del Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo; Presidente de la Comisión Nacional Coordinadora del Proceso de Admisión de Alumnos a las Universidades Chilenas.

Moisés Silva Triviño

Director de Efectividad Educativa de la Universidad San Sebastián y Evaluador Externo Internacional de la Middle States Commission on Higher Education de los EE.UU. Se desempeñó como Profesor y Decano de Ciencias y Director de Autoevaluación Institucional en la U. de Concepción; Director de Análisis y Desarrollo Institucional de la U. Mayor; Vicerrector de Aseguramiento de la Calidad de la U.

Andrés Bello; Miembro de la CNAP; Auditor Académico en la CO-NAP; y, Director Académico de la Agencia AcreditAcción.

Doctor en Química, un Máster en Enseñanza Universitaria y un Máster en Estudios Interdisciplinarios. Posee publicaciones y ha liderado procesos en el ámbito del aseguramiento de la calidad, incluyendo acreditación internacional.

Leonardo Jaña López

Licenciado en Derecho y abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, hasta el año 2011 fue profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de dicha Universidad. Con trayectoria profesional ligada a sectores regulados, tanto en el sector público y privado es, desde el año 2013, Jefe de la Unidad Jurídica de la Universidad Santo Tomás e investigador en la Unidad de Estudios de la misma institución.

Nabor Carrillo Estefa

Radicado en Chile desde el año 1998. Estudió la carrera de Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Magíster en Economía y Gestión Regional en la Universidad Austral de Chile. Galardonado con el Premio a la Investigación Económica del Banco Nacional de Obras Públicas de México. Becario del Banco Mundial. Imparte clases en pre y postgrado y realiza investigación en variados temas. Lideró la visita a Chile del Dr. Thomas Schelling, Premio Nobel de Economía. Académico de la Universidad Santo Tomás y de la Universidad Tecnológica de Chile, Inacap.

Fabián Riquelme Cruz

Director Nacional de Estudios, ha diseñado e implementado una gran variedad de estudios de opinión pública relacionados principalmente con temas de educación superior y políticas públicas de salud.

Es Ingeniero en Administración de Empresas y Magíster en Administración de Clínicas y Hospitales.

Ha trabajado y asesorado en otras instituciones de educación superior, organismos públicos y empresas privadas, ha participado en el diseño de modelos de riesgos para el sector banca y otras aplicaciones de tipo estadístico, así como también en el entrenamiento en temas de educación superior a distintos medios de comunicación.

Luis Eduardo González Fiegehen

Doctor en Planificación Educacional y Máster en Educación de la Universidad de Harvard (USA); Magíster en Educación e Ingeniero Civil Eléctrico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA. Como tal ha dirigido más de 50 proyectos con universidades de América Latina y Europa.

Académico asociado al Centro de Investigación en Educación Superior de la Universidad San Sebastián. Se ha desempeñado como Presidente de la Corporación y Rector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Consultor en Ministerios de Educación, universidades y organismos internacionales. Ha publicado más de 60 libros y 400 trabajos especializados.

Óscar Espinoza Díaz

Doctor en Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh. Académico asociado al Centro de Investigación para la Educación Superior (CIES-USS) e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

Ha ejercido como consultor de diversas universidades, miembro de comité en distintos programas de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Ha trabajado en proyectos financiados por diversas agencias internacionales (incluyendo, USAID, UNESCO, Banco Mundial, PNUD, Fundación Ford, Fundación Equitas, Universia, Organización de Estados Iberoamericanos. Autor de más de un centenar de publicaciones, incluyendo: 10 libros, y alrededor de 50 capítulos de libros y 60 artículos.

María Paz Rodríguez Hopp

Decana de la Facultad de Odontología de la Universidad San Sebastián. Miembro del comité ejecutivo de la Asociación Chilena de Enseñanza en Odontología, asesora en la Superintendencia de Salud. Directora del Magíster en Educación en Ciencias de la Salud, de la Facultad de Odontología de la Universidad San Sebastián.

Estudió Odontología en la Universidad Santa María, Caracas, Venezuela. Magíster en Ciencias Odontológicas mención Patología y Medicina Oral de la Universidad de Chile, Magíster en Educación y Formación Universitaria de la Universidad San Sebastián y Master in Business Administration de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo.

Andrés Bernasconi

Académico asociado de la Facultad de Educación UC. Abogado y Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Sociología de Organizaciones, Universidad de Boston y Master of Public Policy, Harvard University.

Ha sido Investigador Asociado de la Escuela de Educación de Harvard University, Vicerrector Académico y Vicerrector de Investigación y Postgrado de la Universidad Andrés Bello, y Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Talca.

Ha sido consultor en política y gestión de la educación superior en una decena de países de América, Europa y Asia, para el BID, la UNESCO, el Banco Mundial, la United States Agency for International Development (USAID) y la Comisión Europea.

Sus trabajos han sido publicados en las revistas Higher Education, Comparative Education Review, Journal of Education, Journal of Education Policy, ESE-Estudios sobre Educación, Journal of Comparative Policy Analysis, y Journal of Interamerican Studies and World Affairs.

