

# Mercados, instituciones y políticas en la educación superior chilena

**José Joaquín Brunner**

*Profesor e investigador. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.*

Este artículo describe y analiza la educación superior chilena en sus aspectos esenciales como un sistema coordinado por mecanismos de mercado.<sup>1</sup> En particular, se examina la estructura de este desde el punto de vista de la provisión y la demanda; las modalidades de financiamiento de las instituciones y los estudiantes; los rasgos específicos del sistema chileno desde la perspectiva de la economía política comparada; las dinámicas de expansión y segmentación del mercado de la enseñanza universitaria de pregrado y el papel que desempeña la competencia por alumnos, académicos, recursos y prestigio, y la ambigua relación de lo público y lo privado.

Se ha postulado que «uno de los aspectos más llamativos de la investigación y el análisis contemporáneos de la educación superior es la reiterada invocación a la emergencia de un mercado para la educación y capacitación postsecundaria».<sup>2</sup> Igual que en otros sectores, también en la educación terciaria «la coordinación de mercado opera sin el beneficio de una superestructura; intercambios no regulados vinculan a las personas y partes entre sí».<sup>3</sup> En la práctica, estos procesos de adaptación mutua se llevan a cabo a través de diferentes mercados: de enseñanza (de pregrado y posgrado; presencial y

a distancia, etc.); de posiciones académicas; de recursos para el financiamiento de las instituciones y de prestigios de estas. La mayoría de los agentes que participan en esos mercados son instituciones sin fines de lucro; su objetivo es maximizar su misión dentro de los límites impuestos por el mercado o que emanan de las políticas y regulaciones gubernamentales.<sup>4</sup> Desde el punto de vista del análisis económico, la existencia de mercados en la educación terciaria depende del grado en que se cumplen las condiciones (o «libertades») para su funcionamiento, tanto para los proveedores (los agentes institucionales) como para los consumidores (los estudiantes).<sup>5</sup>

En el caso de Chile, tales condiciones se satisfacen en alto grado, además, actualmente se discuten medidas para modificar, corregir o perfeccionarlas y así mejorar el funcionamiento de los mercados en este sector.

## Estructura del mercado

Del lado de la oferta o provisión, este mercado se compone de un numeroso conjunto de instituciones (205 en total) que, de acuerdo con la nomenclatura

empleada por las estadísticas internacionales, pueden clasificarse en estatales (públicas), privadas dependientes (o subsidiadas por el Estado) y privadas independientes.<sup>6</sup> A su vez, el mercado se segmenta verticalmente en tres anillos, según el nivel y tipo de programas ofrecidos por las instituciones. Las *universidades* brindan preferentemente programas de Nivel 5A y de Nivel 6 (programas de investigación avanzada), según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-97) de la UNESCO; los programas de los *institutos profesionales* son de Tipo 5A y conducen a diplomas profesionales que no exigen la obtención previa del grado de Licenciado, y los *centros de formación técnica* ofrecen únicamente programas de Tipo 5B (Tabla 1). En los tres predominan (en número) las instituciones privadas independientes, las cuales representan casi 90% del total y 59% de las universidades. Asimismo se admite la participación de proveedores extranjeros a condición de que sean reconocidos oficialmente en Chile y cumplan con los mismos requisitos y regulaciones que autorizan a las entidades nacionales para operar con plena autonomía.<sup>7</sup>

Tabla 1. Chile: Número de instituciones de educación terciaria por tipo y categoría institucional (2007)

Tipo/Categoría institucional	Número*
<b>Universidades</b>	<b>61</b>
Estatales	16
Privadas dependientes	9
Privadas independientes	36
<b>Institutos profesionales</b>	<b>44</b>
Estatales	0
Privados dependientes	0
Privados independientes	44
<b>Centros de formación técnica</b>	<b>100</b>
Estatales	0
Privados dependientes	0
Privados independientes	100
<b>Total Sistema Educación Superior</b>	<b>205</b>

Fuente: Sobre la base de Ministerio de Educación, Compendio de Educación Superior, 2008.

\* El número de instituciones refleja aquellas que aparecen en las bases de la Unidad de Registros del Ministerio de Educación de Chile, en septiembre de 2007. No incluye siete adscritas a las Fuerzas Armadas y de Orden.

Del lado de la demanda, la matrícula estudiantil se distribuye entre las diferentes instituciones, de acuerdo con el número de vacantes y con las preferencias libremente expresadas por los alumnos, con neto predominio de la *universitaria* con 68% de la matrícula

Mercados, instituciones y políticas en la educación superior chilena total de educación terciaria. La realizada en instituciones privadas independientes representa 62%; en estatales, 23%, y en privadas dependientes, 15%. En los dos mercados donde operan instituciones no universitarias —por ejemplo, institutos profesionales y centros de formación técnica— solo participan entidades privadas independientes. Luego, del total de la matrícula en la educación superior, 77% es provista por instituciones privadas.

En los tres principales mercados institucionales, los grados de concentración son variables; en particular el universitario presenta un bajo grado de concentración (5,8). Significa, por tanto, que en este la competencia es más intensa; pero, al mismo tiempo, los efectos del comportamiento de cada uno de los agentes institucionales son menores en relación con las acciones de los demás agentes y sobre el correspondiente mercado. En cambio, en los otros dos mercados existe un grado mayor de concentración. En efecto, 10% de las instituciones más grandes capta más de 60% de la matrícula estudiantil. Además, estos mercados no se hallan integrados geográficamente, sino poseen límites regionales, provinciales o locales. Este último hecho incide fuertemente sobre la competencia, sobre todo en el mercado de la enseñanza de pregrado, limitando sus efectos y la elección de los estudiantes.

En cada uno de estos mercados, pero particularmente en el metropolitano —el más poblado desde el punto de vista de la oferta y con mayor demanda estudiantil— opera una variedad de proveedores, diferenciados por su trayectoria histórica, tamaño, dotación de recursos, régimen de trabajo y calidad de su personal académico, áreas de conocimiento cubiertas, programas ofrecidos, condiciones del segmento de mercado en que participan, funciones que cumplen, lugar que ocupan en la escala de prestigio, sus formas de gobierno y gestión y sus modalidades de financiamiento.

## Financiamiento de la educación superior

En términos comparativos internacionales, el financiamiento de la educación terciaria se caracteriza en Chile por la alta incidencia de los recursos provenientes de fuentes privadas dentro del total del gasto en el sistema. En efecto, medido como porcentaje del PIB, el gasto en instituciones de educación terciaria alcanza 2,0%; a las fuentes públicas corresponde 0,3% y a las privadas, 1,7%, en comparación con 1,0% y 0,4%, respectivamente, en el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).<sup>8</sup>

Además, el gasto privado ha crecido fuertemente en Chile entre 1995 y 2004, como ha ocurrido en el promedio de los países de la OCDE, donde representa, sin embargo, menos de 25% del gasto total en instituciones de educación terciaria. A su turno, la principal fuente de recursos privados es el pago de aranceles por parte de los estudiantes o sus familias (gasto de los hogares) en todo tipo de instituciones, incluyendo las estatales. De hecho, se estima que estas recaudan, como promedio, un tercio de sus ingresos anuales por este concepto, igual que las universidades privadas dependientes. En el caso de las independientes, los ingresos por pago de aranceles representan entre 90% y 100% de sus ingresos anuales.

El monto de los aranceles pagados por los estudiantes chilenos (o sus familias) es alto, en términos comparativos. Los universitarios matriculados en programas de tipo 5A pagan en las universidades estatales un arancel que alcanza en promedio 3 485 dólares, y 3 822 dólares en el caso de las privadas, tanto dependientes como independientes.<sup>9</sup> Con todo, el pago de estos aranceles es sustentado por un esquema relativamente amplio de créditos y becas que favorece en especial a los alumnos de menores recursos que cursan estudios en universidades estatales y privadas dependientes.<sup>10</sup> Últimamente se ha creado, en paralelo, un esquema de crédito estudiantil, con garantía del Estado, que beneficia a los alumnos de instituciones privadas independientes.<sup>11</sup> Dentro de un mercado en continua expansión (la matrícula ha aumentado de 249 000 alumnos en 1990 a 753 000 en 2007), estos esquemas de apoyo estudiantil han permitido el acceso a la educación terciaria de jóvenes de diferentes grupos socioeconómicos, al mismo tiempo que el índice de desigualdad en la participación de alumnos provenientes de los quintiles de menores y mayores ingresos<sup>12</sup> se ha reducido casi a la mitad durante el mismo período.<sup>13</sup>

En cuanto a los recursos de origen público asignados a las instituciones de educación terciaria, sin considerar los fondos destinados a actividades de I+D+i,<sup>14</sup> el mayor porcentaje (43%) se aplica a créditos y becas que favorecen, en especial, a los alumnos de menores ingresos de las universidades estatales y privadas dependientes. Un 40% adicional corresponde al aporte fiscal directo (AFD) que anualmente estas reciben de acuerdo con un patrón de distribución histórica, exceptuando 5% que se asigna anualmente en relación con el comportamiento de cada una de ellas en una serie de indicadores de desempeño. 9% de los recursos fiscales se canaliza a través de un Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) y del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (Mecesup), y se distribuyen competitivamente entre las universidades estatales y privadas dependientes.

Finalmente, 6% se asigna bajo la forma de un aporte fiscal indirecto (AFI), el cual beneficia a todo tipo de instituciones terciarias según el número de alumnos provenientes de la educación secundaria, de entre los 27 500 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que ellas matriculan cada año. 2% del total de la contribución de origen público beneficia directamente a la Universidad de Chile —la principal y más antigua universidad estatal del país—, bajo la forma de una asignación «categorial»; esto es, destinada a una categoría específica de instituciones, en este caso conformada por una sola universidad.<sup>15</sup>

Para tener un cuadro completo de los recursos destinados a la educación superior, se necesita sumar a los ya señalados, aquellos otros —preferentemente de fuentes públicas— canalizados hacia los investigadores y las instituciones académicas mediante diversos fondos concursables para I+D+i; aquellos obtenidos de contratos suscritos con diversos organismos públicos; además de los de origen privado que, como se vio, representan la mayor parte del total de ingresos del sistema, provenientes en lo principal del pago de aranceles pero, además, de donaciones filantrópicas y de la venta de servicios de conocimiento a entidades del sector privado.

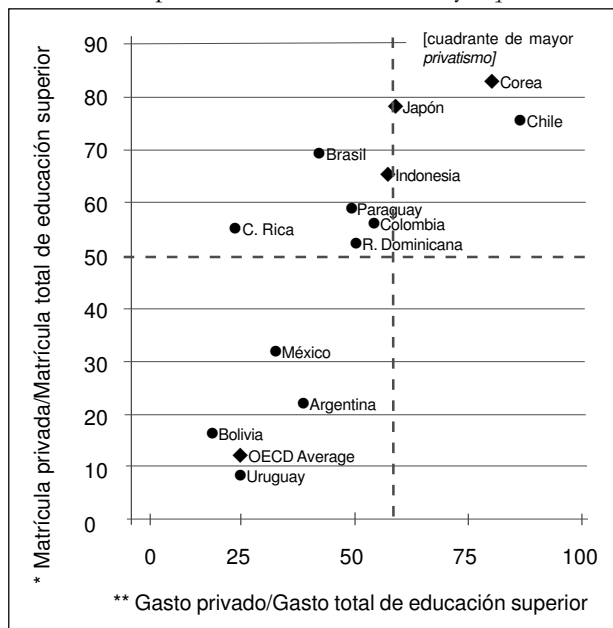
## **Economía política en perspectiva internacional comparada**

En una primera aproximación existen dos variables útiles para caracterizar la economía política de los sistemas en un contexto internacional comparado. Por un lado, el peso relativo de la matrícula privada dentro del total de la de educación superior; esto es, el porcentaje de alumnos que, en cada uno de los sistemas, se encuentra matriculado en instituciones privadas, sean dependientes o no del financiamiento estatal. Por otro, el peso relativo de los recursos de origen privado dentro del financiamiento total del sistema; esto es, el porcentaje del gasto total en instituciones de educación superior proveniente de fuentes privadas. Al combinar ambas variables como escalas de menor a mayor grado de *privatismo* aparece un mapa de sistemas nacionales que revela —a través de los cuadrantes resultantes— las bases de su economía política (ver Figura 1).

¿Qué caracteriza, en general, a los sistemas que operan en el cuadrante de mayor *privatismo*? Primero que todo, una presencia gravitante de la provisión realizada por instituciones privadas (independientes y dependientes) y de los recursos del mismo origen, lo cual da lugar también a una presencia determinante de los intercambios competitivos en la integración y coordinación de estos sistemas, con independencia de

las regulaciones públicas introducidas por los gobiernos y de sus políticas respecto a las instituciones de educación superior en los diversos mercados.

Gráfico 1: Economía política de los sistemas de educación superior: el cuadrante de mayor *privatismo*



Fuentes: OCDE, *Education at a Glance 2007*, Tabla B3.2b; UNESCO, *Education Counts. Benchmarking Progress in 19 WEI Countries. World Education Indicators*, 2006, Tabla 5.b y 2.b.ii; José Joaquín Brunner, coord., *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007*, CINDA, Santiago de Chile, 2007, p. 211.

\* Corresponde al porcentaje de la matrícula en instituciones privadas independientes y dependientes dentro del total de la matrícula de educación superior de cada país.

\*\* Corresponde al porcentaje del gasto total en instituciones de educación superior originado en fuentes privadas, incluyendo subsidios públicos para pago de gastos en dichas instituciones.

En efecto, existe un *mercado de consumidores* para la enseñanza de pregrado, con libertad de elección por parte de los alumnos que habitualmente pagan por el servicio, ya sea de manera directa o a través de becas y créditos subsidiados por el gobierno, otorgados por el sistema financiero con garantía del Estado o administrados por las propias instituciones. En general, en estos sistemas —aunque no en todos— los estudiantes pagan aranceles también en las instituciones públicas, como ocurre en Chile; pero además en Indonesia (donde 40% del ingreso de las universidades públicas proviene de esta fuente),<sup>16</sup> Japón,<sup>17</sup> y Corea (donde el pago de los estudiantes corresponde a alrededor de 50% del gasto total por alumno).<sup>18</sup>

También el *financiamiento* de las instituciones en los países situados dentro de este cuadrante se organiza sobre bases competitivas, según su éxito para captar

Mercados, instituciones y políticas en la educación superior chilena alumnos en el mercado de la enseñanza de pregrado. Esto se aplica, en primer lugar, a las universidades privadas independientes, pero también a las dependientes y a las estatales, las que reciben niveles variables de subsidio. Los sistemas ubicados en el cuadrante de mayor privatismo dedican solo una fracción del gasto público en educación superior, directamente a las instituciones estatales, mientras que una porción financia a instituciones privadas dependientes y/o se destina a transferencias y pagos al sector privado, sobre todo bajo la forma de créditos y becas para los estudiantes. Chile es el país que destina un menor porcentaje del gasto público directo a instituciones estatales (35,1%), mientras asigna prácticamente dos tercios de los recursos a instituciones privadas dependientes (30,0%) y para el apoyo a estudiantes (34,8%).<sup>19</sup>

Hay un *mercado de posiciones académicas* que funciona con mayor o menor intensidad según los países y sectores institucionales. En general, se halla bajamente regulado en el caso de las instituciones privadas y sometido a diversos tipos de normas en el de las estatales. No siempre ocurre así sin embargo, como muestra el caso de Chile, donde las universidades estatales poseen grados importantes de libertad para contratar y despedir profesores, fijar su escala salarial y regular, cada una en acuerdo con sus propios estatutos, la carrera funcional del personal académico.<sup>20</sup>

Por último, en estos sistemas opera un *mercado de prestigios institucionales* en el cual el valor transado es la reputación de las universidades, situadas así en una jerarquía de prestigios que suele transmitirse al mercado a través de *rankings* de instituciones y programas.<sup>21</sup> A su vez, esta escala de prestigios relativos comunica una señal sobre la calidad de las instituciones, que sirve para atraer a los mejores estudiantes y a los profesores e investigadores de mayor productividad, en un círculo que bajo condiciones de mercado tiende a retroalimentarse continuamente con efectos de auto-reforzamiento. El vértice superior de esta escala es ocupado por una universidad, o un grupo de ellas del más alto prestigio dentro del sistema, mientras el resto de las instituciones se ordena jerárquicamente hasta la base en una escala descendente de reputaciones. Las instituciones ubicadas en la cima suelen ser las universidades estatales más antiguas y de mayor tradición, que han recibido históricamente subsidios del gobierno y habitualmente contribuyen a educar a la élite política, gerencial y administrativa del país —por ejemplo, en Chile, Corea y Japón.

La competencia en el mercado de la enseñanza de pregrado asume a menudo modalidades segmentadas geográficamente (en mercados regionales o locales);<sup>22</sup> puede ser más o menos abierta o hallarse más o menos

limitada dentro de las diferentes categorías de instituciones (estatales y privadas; universitarias y no universitarias); o bien comprender de preferencia solo a determinados segmentos de alumnos, definidos por sus características académicas y socioeconómicas, o circunscribirse, en el caso del mercado de ocupaciones académicas, solamente a ciertos estamentos.

En suma, no existe un solo mercado en la educación superior ni estos se hallan integrados geográfica, funcional o socialmente.<sup>23</sup> Más bien, los sistemas que sujetan su desarrollo a las fuerzas de la oferta y la demanda, sin coordinación central, tienden a diferenciarse fuertemente y a ordenarse en torno a diversas escalas jerárquicas, precisamente por la fragmentación de los mercados en que operan las instituciones y la variedad de estrategias utilizadas en cada uno de ellos.

Como resultado de las dinámicas recién descritas, los sistemas ubicados en el cuadrante de mayor privatismo tienden —en una medida ausente en los demás cuadrantes— a autorregularse; es decir, a ajustarse a partir de intercambios competitivos en los diferentes mercados, sin que el gobierno intervenga para producir una coordinación mediante comandos administrativos. En estas circunstancias, la propia configuración de los sistemas emerge de forma continua como una resultante no buscada ni anticipada de dichos intercambios y de las estrategias empleadas por las instituciones. Es decir, el sistema no se constituye ni se mantiene por el diseño y las decisiones de una autoridad central, ni tampoco de acuerdo con un plan convenido entre las instituciones o entre estas y el gobierno. Hay, pues, un bajo nivel de *constructivismo social* y una escasa presencia de *planificación racional* en este contexto, como existió, en cambio, ampliamente en Europa occidental de los años 60 a los 80.<sup>24</sup>

Bajo condiciones de mercado, los sistemas no adoptan una forma arquitectónica o geométrica, sino asemejan más bien un arreglo de piezas sueltamente acopladas, que se mueven impulsadas, cada una, por sus propias misiones e intereses, con la mirada puesta en las acciones y decisiones que adoptan los competidores y de las oportunidades brindadas en los diversos mercados. Estos sistemas se comportan como una suma de emprendimientos capitalistas de pequeña escala, sujetos a vivir o morir conforme a la disciplina del mercado, en contraste con sus contrapartes europeas, más lentas en nacer y más aún en morir. Corresponden, pues, a un tipo específico de *economía política*, carente de macroplanificaciones y donde cada institución resuelve sus propios problemas compitiendo con numerosos otros

proveedores por clientes-alumnos, profesores, recursos y reputaciones.<sup>25</sup>

## Dinámicas en el mercado de enseñanza de pregrado

Bajo condiciones de alto privatismo, la competencia por estudiantes en el mercado de la enseñanza conducente al pregrado es el principal motor del sistema. Genera dos fenómenos típicos: primero, la constante *expansión segmentada* del mercado por la creación de nuevas vacantes, programas y sedes; segundo, una *estratificación escalonada* de aquel, en función de los niveles de selectividad (académica y social) que logran sustentar los competidores en el mercado.<sup>26</sup>

La *expansión segmentada* resulta del efecto combinado entre las estrategias de oferta de las instituciones y la cambiante evolución de la demanda por certificados o credenciales necesarias para ingresar al mercado de ocupaciones profesionales. Del lado de la oferta, el mercado se expande, primariamente, por las *estrategias de volumen* de las instituciones situadas en los segmentos menos selectivos de la escala reputacional. En el caso chileno, estas —de alto volumen y bajo estatus— aumentaron su participación en la matrícula nueva de pregrado —es decir, alumnos que ingresan al primer año de estudio— desde 37% a 55% entre los años 1999 a 2005.<sup>27</sup> Este mismo grupo de universidades lidera también el crecimiento de la matrícula en *programas especiales*<sup>28</sup> y el del número de *sedes* localizadas en mercados regionales.

Las instituciones de mayor o intermedia selectividad también contribuyen a la expansión del mercado, aunque en menor medida y, por ende, con pérdida de su peso relativo en el total de la matrícula nueva, lo cual torna todavía más aguda la segmentación. ¿Cómo se explica este fenómeno? Según ha mostrado Gordon Winston, en un mercado de naturaleza esencialmente reputacional, el movimiento expansivo de la matrícula se desagrega en cascada, dando lugar a una *estratificación escalonada* en función de las estrategias de selección de alumnos que las instituciones están en condiciones de sustentar, según su posición en la escala.<sup>29</sup> En la parte superior, las universidades con máxima selectividad —aquellas que captan los mejores alumnos, ordenados en una *escala de puntuación académica*—<sup>30</sup> copan en primer lugar su oferta, compitiendo entre sí principalmente sobre la base de su *identidad reputacional* (o *marca*) y a los beneficios que están dispuestos a ofrecer a los postulantes. Estos beneficios son de dos tipos. Por un lado, desde el punto de vista académico, un elevado *efecto de pares*.<sup>31</sup> Por el otro, desde la perspectiva social, la oportunidad de reforzar las redes y vínculos que componen su capital social. Incluso, estas universidades

están en condiciones de restringir el ingreso de nuevos alumnos (estableciendo altos *puntajes de corte*) para mantener su poder de seleccionar por calidad. ¿Por qué? Porque en la industria de la educación superior opera una *tecnología del insumo-cliente*, es decir, quienes compran el servicio (los estudiantes) proporcionan a la institución, al mismo tiempo, un insumo fundamental para su proceso de producción bajo la forma del efecto de pares.<sup>32</sup> A continuación, las universidades que siguen, en orden descendente, en la escala reputacional entran en competencia por los alumnos situados inmediatamente por debajo en la puntuación académica. Y así sucesivamente, a medida que la cascada va cayendo, hasta que la oferta de vacantes se agota o la demanda está completamente satisfecha. Dado que a nivel del sistema universitario chileno en su conjunto, la oferta de vacantes supera anualmente la cantidad de solicitantes por cupos,<sup>33</sup> ocurre que un grupo de universidades —situadas en la parte baja de la escala reputacional— no puede permitirse rechazar postulantes; más bien deben salir agresivamente a buscarlos a través de nuevos programas, la penetración en mercados regionales y locales, y la captación de alumnos no tradicionales para todo tipo de programas no tradicionales: cursos vespertinos para adultos, de certificación acelerada, basados en el reconocimiento de la experiencia, etc.

### Ambigua relación entre lo público y privado

Como cabe esperar, en un sistema con un alto grado de privatismo, sujeto a intensas dinámicas competitivas y con una fuerte diferenciación de la oferta, las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado se debilitan y se vuelven porosas, dando lugar a una serie de zonas grises o intermedias donde se mezclan y confunden los atributos públicos y privados de las instituciones.

Por lo pronto, como puede observarse en Chile, existe una serie de rasgos compartidos entre los tres tipos de instituciones que operan en el mercado universitario. Todas ellas funcionan como corporaciones dotadas de autonomía académica, administrativa y económica, en un entorno competitivo donde despliegan sus estrategias para reclutar alumnos, contratar profesores y obtener recursos. Todas especifican su misión dentro de un marco normativo común y buscan maximizar su prestigio e ingresos bajo la cláusula del *non-distribution constraint*, una característica esencial de las organizaciones sin fines de lucro. Todas desarrollan, sin embargo, actividades lucrativas como parte de su modelo de negocios, lo cual modifica su carácter, especialmente en el caso de las universidades estatales, en los términos señalados por David Dill:

La caracterización convencional de las universidades públicas y privadas como instituciones «non-profit» es, por tanto, claramente un error de denominación. Uno de los objetivos de todas las universidades contemporáneas es obtener una ganancia o, en términos contables, un excedente de ingresos por encima de sus gastos. La distinción verdadera es que ellas no distribuyen esa ganancia a los propietarios o accionistas sino que la reinvierten en actividades institucionales que supuestamente sirven al interés público.<sup>34</sup>

Por otra parte, las universidades privadas dependientes e independientes contribuyen — igual que las estatales— a la provisión de aquellos aspectos de la educación terciaria usualmente considerados como un bien público, en diferentes medidas, según la magnitud de subsidios que reciben del Estado, y de las decisiones que adoptan para asignar parte o todo el excedente generado a la producción de externalidades positivas para la sociedad. Por lo mismo, «tanto las universidades públicas como privadas se pueden describir más adecuadamente como «not-for-profit» antes que como «non-profit».<sup>35</sup> La medida en que unas y otras contribuyen a generar estas externalidades pasa a ser así una cuestión empírica; depende, por un lado, de las políticas empleadas por el gobierno para asignar recursos públicos a los diferentes tipos de instituciones y, por el otro, de los compromisos que cada una asume —en conformidad con su misión declarada— de usar sus excedentes para la producción de externalidades.<sup>36</sup>

Todas gestionan con grados relativamente amplios de discrecionalidad sus ingresos y los asignan entre los diversos centros de costo de acuerdo con las facultades y determinaciones de sus gobiernos corporativos. Además, las universidades de los tres tipos deciden libremente, sin interferencias de autoridad superior, su oferta de programas y vacantes; garantizan, en términos amplios, la libertad de enseñar e investigar de su personal académico; se hallan sujetas a los mismos procedimientos de aseguramiento de la calidad y otorgan todas ellas —incluidas las privadas independientes desde el momento en que adquieren su plena autonomía— grados académicos y diplomas profesionales válidos nacionalmente.

Por último, todas las universidades compiten por prestigio, contratan a sus profesores e investigadores, seleccionan a sus alumnos y buscan construir para sí una «marca» en sus respectivos mercados, la cual publicitan, prácticamente sin restricciones, a través de los mismos canales de comunicación con el público.

¿Significa todo esto que, en un régimen de educación superior coordinado por el mercado, la diferenciación público/privado desaparece por completo? No. En particular, la relación de recursos que los diferentes tipos de universidades mantienen con el Estado crea una diferenciación entre las instituciones estatales y privadas,

y entre las privadas dependientes e independientes. La peculiaridad del caso chileno radica en el hecho de que el Estado financia, mediante subsidios, a las universidades privadas dependientes bajo el mismo esquema que a las estatales. Paradójicamente, sujeta a estas últimas a exigencias mayores que a las universidades privadas dependientes, en cuanto a la gestión de esos recursos, permitiendo a estas un estatuto más flexible para la utilización de ellos. Asimismo, define al personal académico y no académico de las universidades estatales como empleados públicos, al tiempo que libera al de las universidades privadas dependientes de este régimen, otorgándoles con ello una mayor latitud en el manejo de sus recursos humanos y ahorrándoles una serie de costos y rigideces propios del estatuto funcionario.

También la ley establece requisitos —más o menos uniformes— para la constitución del gobierno corporativo de las universidades estatales, y en cambio entrega amplia libertad a las privadas dependientes e independientes para conformar el suyo. Aquellas deben adoptar modalidades colegial-representativas de gobierno, con participación de académicos y estudiantes, a la vez que el gobierno nacional participa (nominalmente al menos) en el órgano directivo de estas instituciones. Bajo estas condiciones, el gobierno de las universidades estatales tiende a una suerte de «burocratismo democrático» que a veces dificulta la toma de decisiones, y en otros momentos puede inhibir el cambio. En el caso de las universidades privadas, establecen en sus propios estatutos la manera de organizar su gobierno corporativo, el cual, por lo mismo, adquiere una gran variedad de expresiones a nivel de las instituciones.

Con todo, bajo las condiciones fuertemente competitivas del mercado, existen ciertas tendencias al isomorfismo institucional en las modalidades de gestión de las universidades de los tres tipos.

Dado el entorno complejo y competitivo en que se desenvuelven las universidades, las estrategias de tipo empresarial para la gestión de las instituciones se vuelven más habituales. Los administradores universitarios son los responsables de diseñar e implementar esas estrategias. A través de sus redes y asociaciones profesionales los principios de «universidades exitosas» se comparten y son imitados. Esto muestra que a través del isomorfismo mimético y normativo se perpetúa la importancia de la administración en la educación superior contemporánea.<sup>37</sup>

En efecto, mientras las universidades estatales se ven forzadas a adoptar esquemas más gerenciales de gestión (habitualmente por la influencia del modelo del *new public management*), las universidades privadas —para obtener legitimidad y prestigio— deben hacerse cargo de la demanda de la sociedad y de las políticas de adoptar un sentido público en sus acciones de mercado. Metafóricamente, aquellas «privatizan» su gestión y estas deben incorporarle un mayor grado de lo público.

Al final, si bien las diferencias entre instituciones públicas (estatales) y privadas mantienen una cierta vigencia —especialmente en el plano simbólico— en la práctica las universidades se diferencian unas de otras ya no tanto por sus estructuras de propiedad y gobierno, sino —mucho más individualizadamente— por sus trayectorias históricas y tradiciones, el carácter de la misión institucional, la captación de subsidios estatales, su capital reputacional, la calidad de las actividades que logran transmitir al mercado, las estrategias que persiguen dentro de este, sus niveles de selectividad académica, las características socioculturales de su cuerpo estudiantil y el poder relativo de sus patrocinadores y *stakeholders* en la sociedad.

## Notas

1. Elaborado en el marco del Programa Anillo de Investigación en Políticas de Educación Superior (SOC01) que cuenta con financiamiento de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica del Gobierno de Chile. Además, contó con el patrocinio de la Cátedra UNESCO en Políticas Comparadas de Educación Superior con sede en la Universidad Diego Portales, Chile.
2. Brian Pusser, «Higher Education, Markets, and the Privatization of the Public Good», en David W. Breneman *et al.*, *Earnings from Learning. The Rise of For-Profit Universities*, State University of New York Press, Albany, 2006, p. 23.
3. Burton R. Clark, *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley, 1983, pp. 161-2.
4. Véase William F. Massy, «Markets in Higher Education: Do They Promote Internal Efficiency?», en Pedro N. Teixeira, Ben Jongbloed *et al.*, eds., *Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality?*, Kluwer Academic Publishing, Dordrecht, Holanda, 2004, pp. 87-111.
5. Ben Jongbloed, «Regulation and Competition in Higher Education», en Pedro N. Teixeira, Ben Jongbloed *et al.*, ob. cit.
6. Las instituciones privadas independientes son aquellas que reciben menos de 50% de su financiamiento de organismos públicos y son dirigidas por organizaciones no gubernamentales. Las instituciones privadas dependientes reciben al menos 50% de su financiamiento de organismos públicos y usualmente se gobiernan sin participación decisiva de representantes del gobierno.
7. De hecho, en el mercado universitario chileno participan varias instituciones —universitarias y no universitarias— pertenecientes a Laureate International Universities y al Grupo Apollo, Inc.
8. OCDE, *Education at a Glance. 2007*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, 2007, p. 208.
9. OCDE, *Education at a Glance. 2006*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, 2006, pp. 240-1.
10. Daniel Uribe y Juan Salamanca, «Country Background Report. Chile», *OECD Thematic Review of Tertiary Education*, París, 2007, pp. 211-25.
11. Guillermo Larraín y Salvador Zurita, «The New Student Loan System in Chile's Higher Education», *Higher Education*, a. 55, n. 6, Dordrecht, Holanda, 2008, pp. 683-702.

12. Se refiere al índice 20/20, que mide las veces que la tasa de participación en la educación terciaria de los estudiantes provenientes del quintil de mayores ingresos supera a la de los de menores ingresos.
13. Mideplan, «Resultados Educación. Casen 2006», Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, Santiago de Chile, 2006, p. 18. Disponible en [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl), consultado en diciembre de 2008.
14. Investigación + Desarrollo + innovación tecnológica.
15. Los porcentajes indicados aquí corresponden al año 2007 y pueden variar marginalmente de un año a otro.
16. Muhammad K. Tadjudin, «Indonesia», en James J. F. Forest y Philip G. Altbach, eds., *International Handbook of Higher Education*, Dordrecht, Holanda, 2006, p. 774.
17. Akiyoshi Yonezawa, «Japan», en James J. F. Forest y Philip G. Altbach, ob. cit., pp. 829-37.
18. Namgi Park, «Korea», en James J. F. Forest y Philip G. Altbach, ob. cit., p. 871.
19. Cifras para el año 2005. Véase OCDE, *Education at a Glance. 2007*, tabla B4.2, ob. cit.
20. Manuel A. Núñez, «Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena», *Estudios Constitucionales*, n. 5, Talca, diciembre de 2007, pp. 223-49.
21. Burton R. Clark, op. cit., pp. 165-9.
22. José Joaquín Brunner, Gregory Elacqua et al., *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, 2005.
23. Pedro N. Teixeira, Ben Jongbloed et al., ob. cit.
24. Guy Neave y Frans van Vught, *Prometheus Bound: the Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, Pergamon Press, Oxford, 1991, cap. 13.
25. Albert H. Halsey, «Political Economy», en Burton R. Clark and Guy Neave, eds., *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press, Oxford, 1992, p. 1916.
26. José J. Brunner y Daniel Uribe, *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2007.
27. Calculado sobre la base de la información provista en Consejo Superior de Educación, *Índices, 2000 y 2006*.
28. Corresponden a programas no regulares ofrecidos por las universidades, por ejemplo, para alumnos adultos, personas que no completaron sus estudios, etc.
29. Gordon C. Winston, «Toward a Theory of Tuition: Prices, Peer Wages, and Competition in Higher Education», *Williams College Discussion Paper*, n. 65, pp. 1-35. Disponible en [www.williams.edu](http://www.williams.edu), consultado en diciembre de 2008.
30. Esta escala de selectividad académica coincide, gruesamente, con la del origen social de los alumnos. Desde esta perspectiva, se

Mercados, instituciones y políticas en la educación superior chilena

puede decir que la competencia en el mercado de la enseñanza de pregrado «sincroniza» la oferta de puestos de estudio no solo en función del mérito académico de los alumnos sino, además, con su origen familiar y sus trayectorias escolares. La selección de los «herederos» continúa, por tanto, en el mercado por otros medios. Véase Pierre Bourdieu y Jean C. Passeron, *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2003.

31. El «efecto pares» refleja el hecho de que la educación de un alumno tiende a ser mejor mientras más alta es la calidad de los compañeros con los cuales se educa. Gordon C. Winston y David J. Zimmerman, «Peer Effects in Higher Education», *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n. 9501, Cambridge, 2003, pp. 1-42.

32. Michael Rothschild y Lawrence J. White, «The University in the Marketplace: Some Insights and Puzzles», en Clive R. Belfield y Henry M. Levin, eds., *The Economics of Higher Education. The International Library of Critical Writings in Economics*, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK, 2003, pp. 661-87.

33. Hasta ahora, el número de vacantes de pregrado ofrecidas por el subsistema universitario en su conjunto ha sido sistemáticamente superior al de cupos efectivamente empleados, como muestran las estadísticas de *Índices* para los años 2002 a 2006. De hecho, la oferta de vacantes superó la demanda (medida como matrícula de primer año) en 30% los años 2002 y 2003; en 36% el año 2004; en 42% el año 2005 y en 57% el 2006. Nos encontramos, por tanto, frente a un *mercado de compradores* con características peculiares: ni la oferta se ajusta a la demanda (esto es, la capacidad no utilizada es independiente del ciclo económico), ni los precios se acoplan a la baja (al contrario, los aranceles se incrementan cada año, con independencia de los costos de producción).

34. Naturalmente, lo dicho no se aplica a aquellas universidades privadas independientes que, *de facto*, operan como instituciones «for profit», y cuyos dueños utilizan subterfugios para apropiarse de una parte o de todo el excedente. David D. Dill, «The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education», Public Policy for Academic Quality Research Program, The University of North Carolina at Chapel Hill, 2005, p. 4. Disponible en [www.unc.edu](http://www.unc.edu), consultado en diciembre de 2008.

35. Ídem.

36. Jurgen Enders y Ben Jongbloed, «The Public, the Private and the Good in Higher Education and Research: An Introduction», en Jurgen Enders y Ben Jongbloed, eds., *Public-Private Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes*, Transcript Verlag, Bielefeld, 2007, pp. 12-4.

37. Patricia J. Gumpert y Barbara Sporn, «Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration», en John Smart, ed., *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, v. 14, Agathon Press, Nueva York, 1999, p. 23.

© TEMAS, 2009