

**MERCADOS UNIVERSITARIOS:
Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión**

José Joaquín Brunner*
Santiago, marzo 2006

* Profesor, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez. El presente trabajo es parte del Proyecto FONDECYT N°1050138: “Educación Superior Universitaria 1990-2004: Mercado y Regulaciones”. El autor agradece los insumos de lectura de Javiera Bonnefoy, Soledad González, Ana María Montoya, Paula Pacheco y Felipe Salazar. Asimismo, el procesamiento bibliográfico en forma de un archivo de políticas de mercado realizado por Daniel Uribe. Y las continuas discusiones y sugerencias sobre diversos aspectos de este trabajo compartidas con Carlos Catalán, Soledad González y Anthony Tillet.

Índice

Introducción.....	3
I. La coordinación de los sistemas.....	7
Espacios de coordinación	7
El triángulo de coordinación de Clark.....	10
Privatización	13
Mapa de situaciones de mercado	14
Mercados y cuasi-mercados o mercados administrados.....	20
Formulaciones críticas.....	22
II. Mercados en la educación superior.....	25
Adam Smith: los fundamentos	25
Mercados de educación superior y competencia posicional.....	29
J.S. Mill y T. Veblen: fundamentos críticos.....	35
La crítica a la falta de mercado.....	37
La crítica de los mercados posicionales	40
Competencia por prestigios	43
III. Comportamientos institucionales	45
La emergencia del <i>managerialismo</i>	45
Tendencias comunes.....	47
Financiamiento de las universidades	51
Gestión presupuestaria.....	53
Universidades emprendedoras	58
IV. Conclusión: Seis tesis sobre el mercado universitario	63
Los mercados universitarios se crean políticamente	63
El mercado universitario reorganiza el espacio de coordinación	65
El mercado universitario estimula a las instituciones a competir por recursos de todo tipo.....	68
En contextos de mercadización los subsidios juegan un rol determinante.....	73
Bajo condiciones de mercado, las universidades compiten según su posición jerárquica de recursos	77
En un mercado universitario jerárquicamente segmentado se plantea una disputa por el control de las regulaciones de mercado	81
Bibliografía.....	90

El mercado directo o indirecto, el intercambio multiforme, no cesan de trastornar las economías, incluso las más estables. Las agitan; otros dirían: las vivifican. En todo caso, un buen día, lógicamente todo pasará por el mercado, no solamente los productos de la tierra o de la industria, sino también los bienes raíces, el dinero, que se desplaza más rápidamente que ninguna otra mercancía, el trabajo, la aflicción de los hombres, por no decir el hombre mismo.

F. Braudel, *Civilización Material, Economía y Capitalismo*, Vol. 2, p.29

Introducción

1. Hay un cambio de marea: alrededor del mundo está produciéndose un movimiento que desplaza el eje de coordinación de los sistemas de educación superior desde el gobierno y las corporaciones académicas—en general, la esfera pública—hacia el mercado; esto es, hacia unos arreglos institucionales que fuerzan a las universidades a competir entre sí por alumnos, personal académico y reputaciones, y a financiar sus actividades por medio de recursos obtenidos—crecientemente de manera competitiva—de una diversidad de fuentes fiscales y privadas. Este desplazamiento es examinado en la literatura anglosajona bajo el nombre de *marketization* que al castellano se traduce (malamente) como *mercadización*, aunque suelen emplearse también términos tales como *privatización*, *comercialización* y *mercantilización*. A lo largo de este trabajo emplearemos el término *mercadización*, reservando los otros para referirnos a fenómenos más específicos o a aspectos de aquél.

2. Si nos atenemos a la literatura reciente puede concluirse que diferentes aspectos y efectos comúnmente asociados con aquel fenómeno de *mercadización* se hallan presentes hoy globalmente, abarcando a todas las regiones del mundo y a la mayoría de los países (Brunner y Tillett 2005, Sección I). Así, por ejemplo, una revisión de la literatura realizada por de Boer et al (2002), que incluye estudios académicos, informes gubernamentales y documentos de organismos internacionales y no gubernamentales, identifica la *mercadización* como una de las principales tendencias que caracterizarían el actual panorama de la educación superior a nivel mundial. Según estos autores, bajo el término *mercadización* se incluyen “diversos desarrollo coincidentes y frecuentemente interactivos” relacionados, en lo esencial, con un cambio en el rol que desempeñan los gobiernos en el ámbito de la educación superior. Tales desarrollos abarcarían: (i) la difusión de un discurso de mercado, (ii) la masificación de la

educación superior; (iii) el creciente número de proveedores privados de educación superior e investigación, y (iv) el surgimiento de un mercado global para los servicios de educación post-secundaria y de conocimiento. El eje del desplazamiento corre, por tanto, desde el estado hacia el mercado como sistemas de coordinación de la acción social, a la manera que esta dicotomía es presentada por Lindblom (1997).

3. Antes de entrar en materia, algunos esquemáticos párrafos sobre las causas de la *mercadización* de la educación superior. La literatura es bastante consistente en señalar, como factor desencadenante de fondo, el estancamiento o la disminución de los recursos públicos destinados al financiamiento institucional (*core funding*) de las universidades, especialmente en el ámbito de su función educacional (OECD 2004; Vossensteyn 2004). Esto, justo en un momento en que los sistemas debían aumentar su matrícula como respuesta a la masificación de la demanda por estudios superiores. Como resultado, el gasto por alumno tendió a caer durante los años '80 y/o '90 en un gran número de países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, amenazando (o deteriorando) la calidad de la formación superior.

4. En este contexto de astringencia fiscal (y de creciente presión sobre los gobiernos para atender una diversidad de necesidades sociales e invertir en la competitividad de sus economías), los gobiernos deciden avanzar en dos direcciones. En los países desarrollados, bajo la creciente influencia de los principios del *New Public Management*, los gobiernos rediseñan sus instrumentos de hacienda pública y comienzan a usar, cada vez más intensamente, *mecanismos de tipo mercado* para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de los recursos fiscales. En los países en vías de desarrollo—particularmente en América Latina, en Asia y en los países de Europa Central y del Este después del desplome del bloque soviético—los gobiernos optan por *privatizar la masificación* de sus sistemas de educación superior, dejando (por acción u omisión) que nuevos proveedores privados absorban la mayor demanda estudiantil. En ambos grupos de países un número progresivamente mayor de gobiernos decide, además, que las universidades públicas deben trasladar parte del costo a los alumnos (y sus familias), respaldando tal decisión con dos argumentos que anteriormente habían parecido incompatibles: más acceso por razones de equidad y,

simultáneamente, cobro por el servicio educativo en razón de las altas tasas de retorno anticipadas. Ambos argumentos convergen transformando a los estudiantes en consumidores a crédito de educación superior.

5. Del lado de la teoría económica y la prescripción política, las transformaciones anteriores se acompañan con una batería de premisas (no siempre probadas) sobre las *fallas de gobierno* y las *fallas institucionales*, proponiéndose como remedio (dicho simplifícadamente): “más mercado”. El supuesto es que más competencia, menos regulaciones y un mayor uso por parte de los gobiernos de mecanismos de tipo mercado, resultarán en universidades más productivas, eficientes, innovativas y adaptativas, al mismo tiempo que se reducirán los costos de transacción causados por las intervenciones gubernamentales y las regulaciones burocráticas. Tal es la conclusión, también, del más reciente reportaje publicado por la Revista *The Economist* (8.9.2005) sobre el estado de las universidades en el mundo: “un sistema de educación superior más orientado por el mercado puede desempeñarse mucho mejor que el modelo dominado por el estado”.

6. Por último, la *mercadización* de la educación superior se habría visto favorecida por la ascendencia y difusión globales de las ideas y sentimientos comúnmente asociados con la ideología neoliberal, convertida ahora en *deus ex machina* del mercado. En una inversión típica de los tiempos actuales (el giro postmoderno), la ideología aparece ahora por delante de las prácticas sociales y pareciera producir las estructuras y relaciones de las cuales antes emergía como un producto. Como sea, con el advenimiento de la “sociedad de mercado generalizada” se habría completado también, como ha dicho Neave (2004:128) “el triunfo de la racionalidad económica en los asuntos académicos”. ¿Pero es así? ¿Representa o expresa el mercado universitario la racionalidad económica? ¿Han desaparecido los intereses académicos y se han retirado los gobiernos de la arena educacional? ¿Qué nuevos “juegos de intercambio” crea un mercado universitario y cómo se negocian las reglas del mismo? Y todo esto, ¿con qué efectos? ¿Cómo se redefinen los comportamientos y las estrategias organizacionales bajo el nuevo esquema de incentivos y castigos? ¿Qué cambios se aprecian en la forma como las universidades se gobiernan y gestionan sus asuntos?

7. El presente trabajo se propone responder a este tipo de preguntas en dos planos. Abajo por decir así, en el plano de las prácticas sociales, administrativas y económicas de la educación superior, se busca *identificar* las nuevas reglas del juego y la forma como los agentes—las organizaciones universitarias, sus administradores, académicos y alumnos; los gobiernos y sus agencias, las políticas y los tecno-burócratas que las ejecutan—se comportan en el nuevo contexto de incentivos y regulaciones. Arriba, en el plano de los conceptos y las ideas, se pretende *reconstruir* las principales teorías que surgen de estas reglas y prácticas al mismo tiempo que las orientan y motivan. Al final, retomando las hebras con que se entretrejen nuestros planos de arriba y abajo, formulamos, con un ojo puesto en el sistema de educación superior chileno y el otro en la necesidad de construir un marco para su análisis más fino¹, seis *tesis* sobre el mercado universitario.

¹ Un primer esfuerzo de análisis de la educación superior chilena en la línea aquí indicada se encuentra en Brunner et al (2005). Ver, además, Meller (2004)

I. La coordinación de los sistemas

Toda actividad organizada por los hombres supone una estructura que define 'la manera como se participa en el juego' [...] Dicha estructura está formada por instituciones—reglas formales y normas informales, y las maneras de hacerlas cumplir.

D. Norton, *Understanding the Process of Economic Change*, p. 48

Espacios de coordinación

8. Nuestro punto de partida son las formas de coordinación de los sistemas de educación superior. El *locus classicus* de este tópico es el capítulo cinco de *The Higher Education System*, del sociólogo norteamericano B. Clark (1983). Dicho brevemente, lo que Clark busca allí es responder a la pregunta sobre cómo se integran y producen su orden los sistemas de educación superior; la clásica pregunta durkheimiana. Se pregunta cómo “en un mundo infinitamente complejo” los sistemas encargados de proveer educación superior logran cohesionarse, a pesar de que los agentes participantes en él son múltiples, “proliferan las actividades, se multiplican las creencias, y las numerosas formas de autoridad presionan en varias direcciones” al mismo tiempo. Con todo, al final “emerge cierto orden entre los componentes del sistema” (p.199). ¿Cómo se logra?

9. La respuesta clarkiana apunta a la contribución que realizan diferentes patrones de coordinación que operan en cada sistema nacional. Agrupa a éstos, a la manera de *tipos ideales*, en tres: el sistema estatal, el sistema de mercado y el sistema profesional, cada uno de los cuales interviene, en distintos grados, en concertar la acción académica. De estos tres, el aparato estatal sería el instrumento central, “incluso en la configuración de los mercados de la educación superior”. En el extremo opuesto, el mercado es el segundo mayor tipo ideal de coordinación, como se refleja en la historia de los sistemas socio-económicos modernos (Lindblom 1977)².

10. Al comienzo, la manera más simple de concebir la aplicación de este esquema al espacio en que interactúan las instituciones de educación superior es distribuyendo a los sistemas nacionales a lo largo de un continuo en cuyos extremos se ubican, de un lado,

² Ver asimismo North (2005: caps. 8 y 9)

las formas máximas de control estatal sobre las universidades, dentro de un sistema altamente regulado y planificado y, del otro, los sistemas no regulados ni planeados, coordinados única o preferentemente por nexos de mercado. En realidad, los sistemas se ubicarían en algún punto intermedio de este continuo, como lo ilustra Clark con los casos de algunos sistemas nacionales en regímenes políticos democráticos (a comienzos de los años '80):

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

11. Las características polares—estos es, en los extremos—propias de cada uno de estos dos modos básicos de coordinación de la educación superior pueden resumirse de la siguiente manera:

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

12. El mercado, que ahora aparece atrayendo a muchos sistemas hacia su zona de influencia próxima, es entonces un tipo de arreglo que produce integración y orden sobre la base de generar contextos de *opción social*. Clark entiende una *opción social* como el subproducto accidental, no intencional, resultante de la interacción entre las partes interesadas (i.e. los agentes del sistema) los cuales carecen de propósitos comunes y toman sus decisiones competitivamente o sin considerar al otro. Las resultantes de estas opciones no planeadas, decididas por los agentes, tienen el efecto de coordinar sus acciones, tanto como las soluciones planeadas y decididas por una autoridad central. La diferencia reside en que tales resultantes no aparecen en la práctica como soluciones diseñadas por una superestructura de autoridad sino que como efectos no buscados del conjunto de intercambios entre los agentes del sistema. De allí que tampoco aparezcan como el producto de una visión, un plan o un arreglo dispuesto por vía de las políticas y las regulaciones administrativas.
13. Más bien, un sistema de mercado produce y reproduce continuamente un “orden espontáneo”, el cual resulta de la presión de fuerzas que operan a espaldas de los agentes, sobre la base de múltiples decisiones fragmentadas y descentralizadas y, por tanto, con una suerte de automatismo cuya operación suele identificarse con la acción de una “mano invisible”. La coordinación de mercado expresa pues un definido sesgo, fundamentalmente distinto de aquel que caracteriza a las formas políticas y burocráticas de coordinación. Según señala Clark,

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

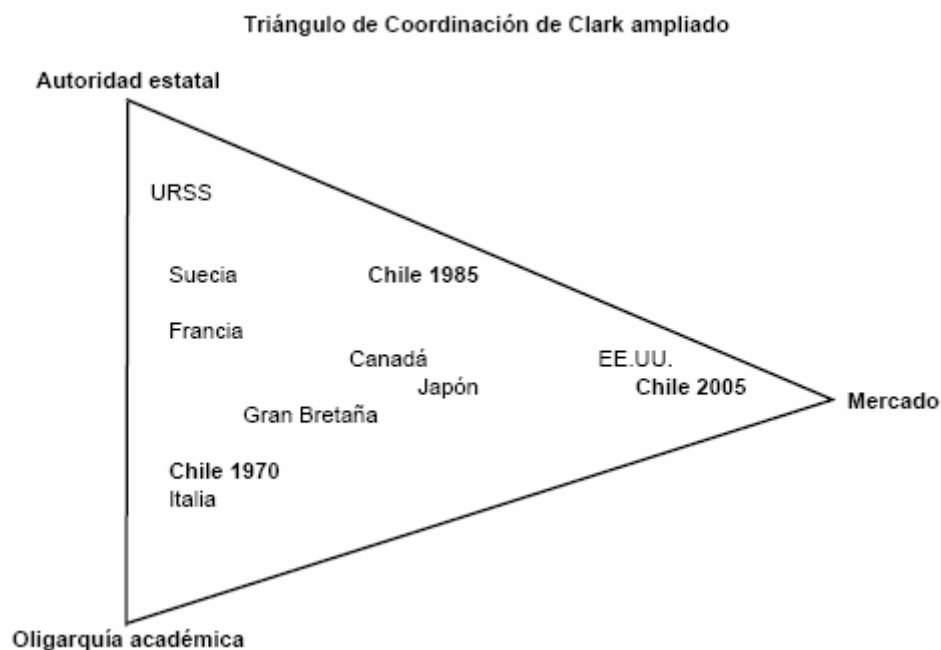
14. Un tercer patrón de coordinación hace ingresar a los sistemas nacionales de educación superior en un espacio más complejo de integración, donde aparte del eje estado-mercado se incorporan ahora, además, los grupos de interés que actúan a través de las

organizaciones, cuyo poder—según la tesis de Clark—se concentra en el vértice; en lo que llama “oligarquías académicas”. La coordinación profesional actúa a través de las distintas formas de autoridad académica; personal, colegiada y gremial. La base de dicha autoridad es el saber especializado, que crece con la expansión, especialización e institucionalización de los campos de conocimiento. En muchos sistemas, sostiene Clark, los académicos logran transmutar su autoridad local en poder nacional, “convirtiéndose los oligarcas académicos nacionales en fuertes contrincantes de los burócratas y políticos en la lucha por el control sobre el sistema” (p.229). Su estudio sobre las universidades italianas en los años setenta (Clark 1977) constituye una buena ilustración de este tipo de transmutación. En casos como éste, los mandarines académicos movilizan sus intereses corporativos para incidir sobre las finanzas, el personal, el currículo y la investigación nacional, ejerciendo su poder a través de pequeños comités, de redes informales o de cuerpos intermedios entre el gobierno y las universidades, organismos que dan un carácter semi-público a la influencia de este cuerpo selecto de académicos.

15. El poder académico existe y se ejerce, bajo distintas formas y en grados variables, en todos los sistemas de educación superior, pudiendo combinarse, por ejemplo, con modalidades débiles de coordinación estatal, como en el caso de las universidades públicas latinoamericanas, o con una fuerte presencia de los nexos de mercado, caso en que habitualmente disminuye el poder de las oligarquías académicas. De cualquier forma, desde el momento en que se introduce este tercer modo de coordinación, estamos frente a un espacio tridimensional como el representado por Clark mediante su famoso triángulo de coordinación.

El triángulo de coordinación de Clark

16. Al momento de usarlo por primera vez, Clark ubicó dentro de dicho triángulo varios sistemas nacionales de educación superior, según las específicas combinaciones de estado / mercado / profesión prevalecientes en cada caso a comienzos de los años '80. A estos sistemas hemos agregado el chileno en tres momentos distintos de su trayectoria durante el último cuarto de siglo.



17. De seguro, si se hoy se trazara el mismo mapa triangular para los mismos países por él considerados, se observaría un generalizado desplazamiento de los sistemas hacia el ángulo del mercado, en diferentes grados y con diferentes trayectorias respecto de cada uno de los lados del triángulo. Lo anterior sería particularmente visible para los países que emergen del desplome de la URSS y su órbita de influencia, tanto en Europa Central y del Este como en Asia Central y del Este. Pero, qué duda cabe, también se han desplazado en la misma dirección los sistemas de Gran Bretaña y Suecia, mientras el sistema italiano asciende de posición—mayor ingerencia del Estado y pérdida de poder de las oligarquías académicas—y se mueve también hacia el polo del mercado.
18. Este último movimiento—“hacia el mercado”—adopta sin embargo características diferentes en los distintos sistemas, al punto que resulta difícil referirse en singular a un solo proceso de *mercadización*, pues en realidad se trata de procesos de diversa naturaleza y con distintos efectos también. Un buen ejemplo se encuentra en el siguiente pasaje tomado del propio Clark:

El gobierno japonés planeó la creación de un pequeño conjunto de universidades imperiales superiores a las demás, lo cual efectivamente les otorgó un monopolio casi absoluto sobre el sector más selecto del mercado de consumidores. Pero el gobierno también permitió la

existencia de un sector privado y, poco después de la Segunda Guerra Mundial, autorizó a este sector más accesible a que asumiera la carga de la expansión, asimilando la creciente demanda de los consumidores mediante un mecanismo de 'absorción competitiva'. Así, el mercado de consumidores se dividió en el segmento público y privado, acompañados de diversos sub-segmentos, como resultado de una combinación de planeación, inducción y competencia abierta. (p.239)

19. En consecuencia, la *mercadización* de la educación superior ha de entenderse como un desplazamiento que, si bien tiene una dirección general u orientación común, sin embargo transcurre por diferentes carriles y es siempre tributaria de una mezcla de condiciones que provienen de los contextos nacionales, de la historia de los sistemas y las instituciones, de las medidas de política empleadas por el gobierno y del propio comportamiento estratégico de las instituciones una vez que ellas son expuestas a las fuerzas del mercado o sujetas a mecanismos de cuasi-mercado, por ejemplo, para la asignación de los recursos o la evaluación de su efectividad.

20. Asimismo, el desplazamiento de los sistemas hacia el ángulo del mercado por necesidad afecta—positiva o negativamente—a los agentes involucrados, generando múltiples evaluaciones contradictorias, en las cuales se entreveran la apreciación de los agentes de su posición en el punto de partida del desplazamiento, la intensidad de éste, el juicio sobre los medios empleados para estimularlo o graduarlo, la apreciación de los agentes respecto de cómo se han visto afectados sus intereses en el punto de llegada, y la evaluación de los efectos e impacto del movimiento en diversos planos (económico, político, social, etc.) ya bien sobre las instituciones o sobre el sistema. Un ejemplo de la multi-dimensionalidad de estas evaluaciones se encuentra en la serie de estudios editados por Teixeira, Jongbloed, Dill y Amaral (2004), los cuales analizan diversas trayectorias nacionales de *mercadización* de la educación superior (en Estados Unidos, Canadá, Australia, Reino Unido, Holanda, Portugal y Francia), así como algunos temas transversales relacionados con este fenómeno (competencia y regulación, privatización, financiamiento, calidad y equidad de la educación superior bajo condiciones de mercado, cambios en las modalidades de gestión institucional, etc.).

Privatización

21. Diversos autores procuran conceptualizar el carácter multifacético de la *mercadización* analizando la variedad de los fenómenos de *privatización* a que aquel da lugar en el ámbito de la educación superior. En la *Encyclopedia of Higher Education*, Jones (1992) define la privatización como un aspecto del cambiante balance general de actividades, auspicios e influencias públicas y privadas a favor de estas últimas. Históricamente, sostiene, en el ámbito de las primeras universidades europeas y hasta bien avanzado su desarrollo, no existía la distinción público / privada, tal como hoy la conocemos³. Su origen se ubicaría en el siglo XIX, en los Estados Unidos⁴. En cambio, en la actualidad dicha distinción ocupa un lugar central en muchos sistemas y adopta, al mismo tiempo, variadas formas.
22. En efecto, los fenómenos de *privatización* abarcan desde la creación de mercados para la educación superior hasta la transformación del balance público / privado en aspectos específicos como pueden ser el cobro de aranceles, el financiamiento de las universidades, su gestión y la aparición de instituciones privadas, con o sin fines de lucro. Estamos aquí pues, nuevamente, frente a un proceso multidimensional—que combina diversas dimensiones de los sistemas y de las instituciones—y que ocurre a lo largo de un continuo que corre entre el extremo de lo totalmente público hasta el extremo opuesto de lo absolutamente privado⁵. Al respecto, Johnstone (1999) señala que en la educación superior la privatización se refiere a la tendencia de los sistemas y sus instituciones (públicas y privadas), a asumir características y normas operacionales asociadas con la empresa privada. Y sugiere que la mejor manera de entender la privatización es verla como un continuo a lo largo de varias dimensiones distintas pero relacionadas entre sí. Representa la complejidad de este proceso de la siguiente forma:

³ Ver Brunner (2005)

⁴ Ver, por ejemplo, Eckel y King (2005); Thelen (2004); Stadtman (1992)

⁵ Para una discusión del carácter mixto, ambiguo y complejo de la relación público / privada en la educación superior, bajo la óptica de la producción de bienes públicos y privados en los mercados (tanto a nivel nacional como internacional), ver Marginson (2004b)

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

Fuente: B. Johnstone (1999) <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/privatization.html>

Mapa de situaciones de mercado

23. Con los elementos conceptuales expuestos hasta aquí puede proponerse tentativamente un primer esquema para el análisis de los procesos de *mercadización* que distingue, al interior del polo de mercado del triángulo de Clark, un continuo de formas y grados de *mercadización* experimentados por los sistemas de educación superior. En los extremos del continuo están representados, respectivamente, el sistema de mercado dominante puro en un lado y, en el otro, el sistema coordinado político-burocráticamente pero que emplea, suplementariamente, mecanismos e instrumentos de mercado para lograr los fines de coordinación. Llamaremos a estos últimos sistemas de mercado complementario. Hacia el extremo de mercado dominante las instituciones que componen el sistema operan como proveedores competitivos en un contexto de

mercado; hacia el otro extremo, la autoridad gubernamental coordina político-burocráticamente el sistema pero para este efecto recurre al uso—en grados variables—de mecanismos e instrumentos de mercado. Entre ambos extremos caben muy diferentes situaciones que van desde la radical sustitución del modelo de coordinación burocrático / corporativo por uno de mercado hasta el uso, en grado mínimo, de procedimientos de tipo mercado para mejorar las formas de coordinación público-corporativas.

Sistema de

**mercado
dominante**

Sistemas de

**mercado
complementario**

24. ¿Puede medirse empíricamente en qué posición a lo largo de este continuo se hallan situados diferentes sistemas nacionales de educación superior? En una primera aproximación, podrían considerarse para este efecto dos coordenadas que permiten localizar dicho posicionamiento. Primero, el grado en que los sistemas son financiados de fuentes privadas en oposición a fuentes públicas. De acuerdo a la definición de la OCDE, son fuentes privadas los hogares—los estudiantes y sus familias—y otras entidades privadas, incluyendo empresas y organizaciones y asociaciones sin fines de lucro. Puede suponerse que un sistema financiado *mayoritariamente* por recursos provenientes de este tipo de fuentes tenderá a estar ubicado más cerca, en esta dimensión, del polo de mercado dominante. Segundo, la proporción de la matrícula total radicada en instituciones privadas, sean éstas privadas independientes o dependientes del gobierno. En efecto, puede suponerse que a mayor magnitud de ésta, existirán más proveedores de educación superior (públicos o privados) que se hallan forzados a competir entre sí, ya bien por alumnos y/o por recursos. Cabe notar aquí que las estadísticas de la OCDE definen a una institución como pública si es controlada y gestionada directamente por una autoridad gubernamental o agencia pública o, indirectamente, a través de un consejo compuesto mayoritariamente por miembros designados por una autoridad pública o elegidos mediante un procedimiento público. Las demás instituciones se clasifican como privadas. A su turno, entre las instituciones

25. La lectura de este mapa de posicionamientos empíricos de los sistemas de educación superior en dos dimensiones fundamentales de *mercadización* o privatización permite distinguir cuatro situaciones de mercado en que se hallan ubicados estos sistemas, marcados como cuadrantes en el mapa.

- a. *Situación de mercado dominante mayor*: es aquella donde se combinan una alta proporción de recursos provenientes de fuentes privadas con un alto nivel de matrícula radicada en instituciones privadas. En el mapa corresponde al cuadrante superior derecho, situación en la cual se encuentran ubicados los sistemas de Corea, Chile, Japón e Indonesia. En efecto, en todos estos casos más del 50% de los recursos que financian los servicios educacionales de las instituciones proviene de los hogares y otras entidades privadas y más de la mitad de la matrícula se localiza en instituciones privadas. Además, en todos estos casos la matrícula privada se halla exclusiva o mayoritariamente concentrada en instituciones privadas independientes (Corea, Japón e Indonesia, 100%; Chile, 76,1%). Asimismo, en esta situación de mercado dominante mayor es posible suponer que los gobiernos emplean intensamente mecanismos e instrumentos de mercado para asignar subsidios a las instituciones de educación superior, incluidas las instituciones públicas, las cuales, en cualquier caso, recibirán solo una fracción de su financiamiento de fuentes públicas. Asimismo, en estos sistemas nacionales el peso mayor del financiamiento privado recaerá en los propios estudiantes y sus familias (i.e., los hogares), que aportan el total del financiamiento privado (Japón) o una significativa proporción (Chile, 98,1%; Indonesia, 87,9%; Corea, 75%)⁷.
- b. *Situación de mercado dominante menor*: corresponde a los sistemas ubicados en el cuadrante inferior derecho del mapa, donde más del 50% de los ingresos de las instituciones proviene de fuentes privadas en tanto que la matrícula privada alcanza a menos de un 50%. Comprende las posiciones de

⁷ Ver OECD (2005a) Tabla B3.2b. Para un análisis de los correspondientes sistemas nacionales bajo la óptica que aquí interesa ver: Corea, Park (2006); Chile, Brunner y Tillett (2006) y Brunner et al (2005); Japón, Yonezawa (2006); Indonesia, Tadjudin (2006)

los sistemas de Estados Unidos y Australia donde sólo un 23,2% y un 0,2% de la matrícula, respectivamente, se radica en instituciones privadas, pero donde todas las instituciones—tanto públicas como privadas—cobran aranceles, con la particularidad adicional, en el caso de Australia, de que una parte sustantiva del ingreso de las universidades proviene del pago de matrículas por parte de estudiantes extranjeros (que suman un 18,7% de la matrícula total de educación superior)⁸. También en el caso de estos sistemas los gobiernos emplean con frecuencia mecanismos e instrumentos de mercado para el financiamiento de las instituciones públicas y éstas componen sus presupuestos anuales con recursos provenientes mayoritariamente de fuentes privadas (OECD 2004; Marginson 2004, Kaiser et al 2003)⁹.

- c. *Situación de mercado complementario mayor*: comprende aquellos sistemas que si bien no se hallan inmersos en un contexto de mercado, poseen sin embargo una significativa proporción (más del 50%) de su matrícula en instituciones privadas, usualmente dependientes del gobierno en cuanto a su financiamiento, el cual proviene por consiguiente, *mayoritariamente*, de fuentes públicas. En esta situación, que ocupa el cuadrante superior izquierdo del mapa, se encuentran los sistemas de Gran Bretaña y Holanda, cuya matrícula se radica toda ella en instituciones privadas dependientes del gobierno, y el de Bélgica, donde más del 50% de la matrícula total de educación superior se encuentra localizada en este tipo de instituciones. Casi por definición, también en estos casos el gobierno emplea mecanismos e instrumentos de mercado para financiar a las instituciones, como muestra el hecho de que les reconozca a ellas—en su totalidad o a un número significativo—el estatuto de agentes privados. De hecho, en la literatura se considera usualmente a Holanda y Gran Bretaña como “sistemas-laboratorio” en cuanto a experimentación de modalidades de financiamiento

⁸ Ver OECD (2005a) Tabla C3.1 y Marginson (2004), Tabla 7.

⁹ Para un análisis de los correspondientes sistemas nacionales bajo la óptica que aquí interesa ver: Estados Unidos, Eckel y King (2006); Australia, Marginson (2006)

institucional con el uso de medios de mercado (Salerno 2004; Williams 2004; OECD 2004; Kaiser et al 2003)¹⁰.

- d. *Situación de mercado complementario menor*: comprende a los sistemas ubicados en el cuadrante inferior izquierdo, donde en un contexto general de coordinación político-burocrática, el financiamiento es mayoritariamente público y la matrícula en instituciones privadas es relativamente baja. Para efectos del análisis pueden distinguirse varios subgrupos de sistemas que se hallan en esta situación, localizados en distintos puntos según sus diferentes grados de *privatización*. En algunos casos—como los de México, Malasia, Polonia y Portugal—la incidencia de la matrícula en instituciones privadas es significativa (más del 25%), pero estos sistemas difieren entre sí, a la vez, por la proporción de recursos provenientes de fuentes privadas que bordea un 30% en los casos de México y Polonia y se reduce a menos de un 10% en el caso de Portugal para caer prácticamente a cero en el caso de Malasia. Argentina y Nueva Zelanda exhiben un grado relativamente alto de dependencia de recursos provenientes de fuentes privadas (más de un tercio), pero con un nivel de matrícula privada por debajo del 25%. A su vez, el sub-cuadrante sur-oeste interior agrupa a un conjunto variado de sistemas donde tanto la incidencia del financiamiento privado como de la matrícula privada son menos decisivos, lo cual no impide sin embargo—algo que nuestro mapa no permite captar—que incluso en varios de estos casos los gobiernos coordinadores del sistema empleen suplementariamente mecanismos e instrumentos de mercado en distintos grados. (Para los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania Portugal y Suecia ver Kaiser et al 2003. Adicionalmente, para el caso de Francia ver Chevallier 2004 y, para el de Portugal, Teixeira, Rosa y Amaral 2004)¹¹.

¹⁰ Para un análisis de los correspondientes sistemas nacionales bajo la óptica que aquí interesa ver: Gran Bretaña, Schattock (2006); Holanda, de Weert (2006)

¹¹ Para un análisis de los correspondientes sistemas nacionales bajo la óptica que aquí interesa ver: México, Casanova-Cardiel (2006); Polonia, Duczmal (2006); Argentina, García de Fanelli (2006); países escandinavos, Kalpazidou Schmidt (2006) y Füglerlin y Strömqvist (2004); Francia, Musselin (2006); Alemania, Kehm (2006); Italia, Moscati (2006); España, Ginés Mora (2006).

Mercados y cuasi-mercados o mercados administrados

26. Conviene en este punto precisar el lenguaje empleado hasta aquí y distinguir más nítidamente la oposición entre sistemas de mercado dominante y de mercado complementario, con énfasis inicialmente en estos últimos. De hecho, la literatura sobre *mercadización* de los sistemas de educación superior distingue claramente entre sistemas que operan en el mercado (en situación de mercado dominante mayor, según nuestro mapa) y sistemas que se hallan en distintas situaciones de cuasi-mercado o mercado administrado; es decir, donde las decisiones de coordinación de la demanda y oferta se adoptan en un contexto más o menos regulado gubernamentalmente pero mediante el uso de mecanismos de tipo mercado, dirigidos específicamente a simular comportamientos de mercado por parte de las instituciones públicas. En estas condiciones, como señalan Teixeira et al (2004:4)

Tanto las regulaciones como el financiamiento gubernamentales mantienen un lugar importante como mecanismos de coordinación pero, al mismo tiempo, se introducen en los sistemas elementos de competencia, pago del servicio por los usuarios, responsabilidades individuales y libertad de elección.

27. Los mismos autores anotan a continuación que las políticas de *mercadización* (o de mercado dominante) pueden entenderse, en general, como aquellas que buscan establecer o ampliar una o más de las libertades de mercado ya bien para los proveedores o para los consumidores en el sistema. Por el lado de los proveedores se trata de las libertades de fundar instituciones, especificar el producto, usar discrecionalmente los recursos disponibles y determinar los precios. Por el lado de los consumidores, de las libertades de elegir entre proveedores, elegir el producto, contar con adecuada información sobre precios y calidad y de pagar un precio que cubra los costos directos del producto. Luego, toda vez que las políticas públicas se propongan crear o extender una o más de estas libertades estaríamos frente a una política que favorece la *mercadización* de la educación superior. Pero sólo si concurren todas ellas nos hallaríamos, propiamente, frente a un mercado de la educación superior.

28. Como se acaba de mencionar, las políticas de *mercadización* y *privatización* van más allá sin embargo del ámbito de la generación o reforzamiento de las libertades de

mercado. Penetran también en el corazón de la propia gestión de las políticas públicas, incluso en contextos de coordinación pública, cada vez que sustituyen el control por medio de mandatos político-administrativos por el uso de mecanismos e instrumentos de cuasi-mercado. Las teorías del *new public management*¹² proporcionan una larga lista de este tipo de mecanismos e instrumentos¹³. Aplicados al ámbito de la educación superior, los más usualmente empleados son aquellos que permiten a los gobiernos asignar recursos fiscales a las universidades bajo modalidades orientadas a estimular comportamientos tal como si estas instituciones estuvieran sujetas a las fuerzas del mercado.

29. Así, por ejemplo, la OECD (2004:18) señala que los gobiernos prefieren en la actualidad emplear mecanismos e instrumentos de financiamiento que permiten dirigir los recursos hacia iniciativas focalizadas y de tiempo limitado o que requieren de las instituciones efectuar contribuciones complementarias o producir resultados específicos. Entre las estrategias de financiamiento empleadas para tales efectos menciona: financiamiento para iniciativas focalizadas, financiamiento por vía de incentivos, financiamiento por desempeño o contingente a resultados, financiamiento según estándares, licitaciones competitivas de fondos, financiamiento según costos marginales.
30. Por su lado, bajo condiciones de mercado o cuasi-mercado resulta usual, asimismo, que el financiamiento de las universidades no sólo se vuelva más de tipo mercado por el lado de la oferta sino, además, que se desplace, al menos en parte, hacia el financiamiento de la demanda, a través de diversos dispositivos de financiamiento compartido entre el gobierno y los hogares (i.e., estudiantes y sus familias). El financiamiento compartido de la educación superior, en tanto política pública, significa siempre, como dice Johnstone (2004), el desplazamiento de una parte de los costos desde el gobierno o los imponentes hacia los padres y los estudiantes. Tal desplazamiento se concreta y manifiesta, ante todo, mediante el cobro de aranceles que cubren parcialmente el costo de la educación pero puede incluir, además, tarifas por el

¹² Ver Pollitt y Bouckaert (2000)

¹³ Ver Osborne y Gaebler (1997) y Osborne y Plastrik (2003)

uso de otras facilidades estudiantiles como habitación y alimentación y otros gastos asociados a los estudios, previamente cubiertos en su totalidad o parcialmente por subsidios públicos o por las propias instituciones (Johnstone 2003). Movimientos adicionales en la misma dirección pueden ser cobros por otros servicios no relacionados con la instrucción, el congelamiento o disminución de las becas de mantenimiento (o su erosión por vía de la inflación), la canalización de los estudiantes hacia el sector de instituciones privadas, el mejoramiento en las tasas de recuperación de los créditos estudiantiles ya bien por métodos más eficaces de cobro o por la vía de elevar las tasas de interés¹⁴.

Formulaciones críticas

31. La literatura crítica frente a los procesos de *mercadización* de la educación superior, particularmente en América Latina y los países en vías de desarrollo¹⁵, se centra, precisamente, en los dos sectores de desplazamientos discutidos anteriormente: (i) del financiamiento público asegurado para las instituciones vía presupuesto fiscal hacia el uso de mecanismos de tipo mercado para la asignación de los recursos y (ii) de la provisión “libre” (subsidiada) del servicio educacional hacia esquemas de co-financiamiento o financiamiento compartido de los costos de dicho servicio¹⁶. En efecto, los puntos relevantes de esta crítica pueden resumirse así (Mollis 2006)¹⁷:

- a. El sometimiento de la educación superior a un régimen que le impone exigencias de eficiencia, efectividad y “*value for money*” a través de métodos externos de aseguramiento de la calidad y otros medios de *accountability*¹⁸;

¹⁴ Más adelante volveremos sobre los tópicos de los párrafos 29 y 30

¹⁵ Para una selección de “voces críticas” ver Brunner y Tillet (2005), Sección 1.12

¹⁶ La literatura crítica producida en los países desarrollados, especialmente en ESTADOS UNIDOS, Inglaterra y Australia, considera usualmente dos vertientes adicionales que aquí no se consideran. Por una parte, la crítica del “capitalismo académico” (Slaughter y Rhoades (2004) y Slaughter y Leslie (1997), en particular en el área de la investigación tecnológica realizada para, o en conjunto con, las empresas (Washburn 2005) y, por la otra, la crítica de la comercialización de la educación superior dentro del emergente mercado global (Marginson 2004a)

¹⁷ Adicionalmente, ver Borón (2006) y López Segrera y Maldonado (2002)

¹⁸ Sobre este último aspecto ver, por ejemplo, Trow (1996)

- b. Montos declinantes de fondos públicos para subsidiar aranceles y el costo de los servicios, conjuntamente con el requerimiento de satisfacer una creciente demanda por educación superior con una menor inversión pública¹⁹;
- c. El requerimiento de conducir las universidades públicas conforme a principios o métodos propios de la gestión privada y el predominio de enfoques empresariales y *manageriales* en la educación superior²⁰;
- d. La demanda por diversificar las fuentes de ingresos de las instituciones junto con la contracción de la responsabilidad primordial del estado en relación a la educación pública²¹;
- e. La privatización de la educación superior, ya bien a través de la externalización de servicios o, incluso, áreas de estudio, o bien mediante la promoción de la competencia entre las instituciones públicas²²;
- f. Reformas curriculares orientadas a responder a los mercados, énfasis en la investigación aplicada y el vínculo de las universidades con las empresas, y mayor preocupación por los asuntos de propiedad intelectual y la priorización de la investigación conducente al desarrollo y comercialización de productos²³.

32. El espectro crítico incluye, adicionalmente, una variedad de otros tópicos. En el orden más general, la crítica de la ideología y las políticas neoliberales aplicadas a la educación superior (Rhoads y Torres 2006; Neave 2004; Tilak 2004; Levidow 2001); a la erosión o pérdida del concepto de bien público que tradicionalmente ha envuelto—y proporcionado sustento económico y legitimidad—a las funciones de la educación superior (Futures Project 2005; Newman, Couturier y Scurry 2004); del mercado y la mercadización como formas fallidas de integración de los sistemas de educación superior (Schugurensky 2006) y como arreglos conducentes (inevitablemente) a efectos perversos en el plano de la equidad del acceso (Marginson 2004a); de la calidad del servicio (Boron 2006; Zemsky 2005), y del propio rol que las universidades

¹⁹ Para un análisis reciente de este punto en el caso de los ESTADOS UNIDOS ver Lyall y Sell (2006)

²⁰ Retomaremos este aspecto más adelante, en la parte III

²¹ Para un análisis muy citado de este aspecto ver Newman, Couturier y Scurry (2004)

²² Ver Tilak (1993)

²³ Ver a este respecto Engell y Dangerfield (2005); Geiger (2004) y Etzkowitz, Webster y Healey (1998)

desempeñan en la sociedad. En el plano de los asuntos más específicos, las críticas son múltiples y se hallan referidas a cuestiones tales como la minimización del rol del estado en el ámbito de la educación superior (Tilak 2004); la erosión de la cultura democrático-colegial de las universidades públicas (Marginson 2004b, 1999; Birnbaum 2003); en general, el surgimiento de instituciones privadas, en particular con fines de lucro (Bailey, Badway, Gumpert 2004; Tilak 2004); el deterioro de las áreas de estudio e investigación más alejadas del mercado, como las artes y humanidades (Engell y Dangerfield 2005); la transformación de la profesión académicas por la adopción de esquemas de pago por productos y mediante incentivos (Bensimen y Ordorika 2006; Araujo 2002).

II. Mercados en la educación superior

What does a Princeton degree have in common with a peacock's tail? Both are ornaments that demonstrate their possessor's quality.

Paul Krugman, *The New York Times*; 14.10.2001

Adam Smith: los fundamentos

33. Cabe anotar que, salvo excepcionalmente, la literatura crítica no se detiene mayormente en la cuestión central que aquí nos ocupa; cual es, el del rol que juegan los mercados en la educación superior y sus efectos sobre el comportamiento de las instituciones. Sin embargo, el análisis de estos asuntos posee una larga tradición, especialmente en la teoría económica. Su origen, en cuanto aquí interesa, puede trazarse hasta Adam Smith, en particular su artículo sobre “el gasto de las instituciones para la educación de los jóvenes” (Smith, 1776, 1976, Libro V, Parte III, Artículo 2). ¿Qué construcción conceptual aparece allí expuesta?

- a. En primer lugar, Smith reconoce que la instrucción de los jóvenes y de la población de cualquiera edad es parte de la responsabilidad del Soberano, entre cuyas obligaciones se hallarían la de asegurar la defensa, la justicia y las instituciones públicas necesarias para el comercio. Entre estas últimas clasifica (al lado de las obras públicas) las instituciones de educación, incluyendo a las universidades. En principio estas instituciones son responsabilidad del estado, puesto que si bien ellas son necesarias para la sociedad sin embargo, por su propia naturaleza, la ventaja de tenerlas “nunca podría compensar el gasto de cualquier individuo o pequeño número de ellos y, por tanto, no cabe esperar que ninguno de ellos debiera establecerlas o mantenerlas” (p.244). Nos topamos aquí, pues, con el clásico argumento del bien público.
- b. Sin embargo, nuestro autor anota en seguida que las instituciones para la educación de los jóvenes pueden “naturalmente” obtener un ingreso suficiente para cubrir sus gastos si los alumnos pagan un arancel (*fee*) u honorario a su maestro, debiendo recurrirse a la hacienda pública sólo subsidiariamente y con diversos riesgos, como luego se verá.

- c. En efecto, incluso si la retribución de los profesores no proviene en su totalidad de ese “ingreso natural”, no se deriva de allí, por necesidad, que ella debiera ser pagada del fondo público cuya administración recae en el gobierno. ¿Por qué? Porque en la práctica, sostiene Smith, las instituciones educativas reciben un ingreso complementario de fuentes locales y provinciales, de la renta de propiedades o del interés generado por su patrimonio (*endowment*) integrado ya bien por aportes del Soberano o por donaciones privadas.

- d. Y aquí, entonces, aparece el núcleo del argumento *smithsiano*. En la medida que la retribución de los profesores de una universidad provenga no del “ingreso natural” producido por el pago de los alumnos, sino de dicho “patrimonio público”, sería imposible obtener un servicio eficaz, de calidad y relevante para la sociedad. Esto, porque en cualquiera profesión, y los académicos no son una excepción a la regla, el esfuerzo de la mayor parte de aquellos que la ejercen es siempre proporcional a la necesidad en que ellos se encuentran de realizar tal esfuerzo. Y la necesidad será siempre más grande entre aquellos cuya fortuna y subsistencia depende exclusivamente de sus ingresos obtenidos en el mercado.

- e. Es decir, el ingreso de los maestros sólo será conducente a un servicio educativo de calidad y relevante si es obtenido en un marco de libre competencia y rivalidad entre competidores, todos los cuales se hallen comprometidos en una lucha “por desalojarse unos a otros del empleo, obligando así a cada uno a ejercer su trabajo con cierto grado de exactitud” (p.283).

- f. En contrapartida, Smith evalúa negativamente la práctica de remunerar a los docentes universitarios con recursos provenientes del fondo patrimonial de la institución, pues tal expediente debilitaría la diligencia laboral de los maestros y la calidad de su desempeño, al sustraerlo de los incentivos que

proporciona la competencia por satisfacer a los alumnos de los cuales depende su propio ingreso.

- g. Con respecto al otro motivo—digamos, no-utilitario—que podría llevar a los profesores a aplicarse decididamente a la tarea, cual es la búsqueda de prestigio y el deseo de ser reconocido, Smith sostiene que si bien puede contribuir al esfuerzo individual, al final tal efecto se hallaría limitado a unos pocos hombres de espíritu y condición extraordinarios. En tal sentido, no tendría la posibilidad de reemplazar al motivo utilitario.
- h. En el extremo, allí donde los docentes obtienen todo su ingreso exclusivamente del cargo que ocupan, incluso con prohibición de recibir un pago de parte de sus alumnos, su interés, en este caso, estaría directamente en oposición a su deber. Pues en estas condiciones, si su salario fuese completamente independiente de su desempeño, su interés personal será “o bien abandonar su deber o, si se halla sujeto a alguna autoridad que se lo impida, desempeñarse de la manera más negligente y descuidada que le permita la autoridad” (p. 284). Por el contrario, si se tratase de una persona diligente y que ama su trabajo entonces, puesta en esta situación, su interés le llevará a aplicarse en cualquiera otra actividad donde pudiera obtener alguna ventaja antes que a cumplir su deber de donde no obtiene ninguna.
- i. Más negativa todavía es la visión de Smith respecto del caso en que los académicos, sustraídos de los estímulos del mercado, al mismo tiempo ejercen la autoridad institucional a través de los cuerpos colegiados, pues en estas circunstancias, señala, todos ellos tenderán a hacer causa común, siendo indulgentes unos con otros al punto de consentir que el vecino abandone sus deberes a cambio de poder hacer lo mismo con los propios.
- j. En suma, Smith considera que la educación superior—la instrucción más avanzada de los jóvenes—genera externalidades positivas para el conjunto de la sociedad y puede, por eso, ser concebida como un bien público, a cuyo

financiamiento, en principio, el Soberano puede contribuir. Sin embargo, muestra que la mejor manera de organizar la provisión educacional es a través de instituciones que se financian, lo más posible, a través del pago de aquellos que directamente se benefician de ella o indirectamente creen poder aprovechar las ventajas que ella trae consigo para la sociedad (p.340). Sugiere, por lo mismo, un rol subsidiario para el Soberano en este ámbito, arguyendo que en primera instancia los académicos y sus instituciones deben competir en el mercado, pues al final sólo “la rivalidad y la emulación producen la excelencia” (p.283).

34. Dicho en los términos de un reciente estudio sobre las teorías económicas del comportamiento institucional de las universidades, el análisis de Smith

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

35. En suma, el eje del argumento smithiano gira en torno a las virtudes de la competencia acompañada de la libre elección de instituciones por parte de los alumnos (la soberanía del consumidor). ¿De qué tipo de competencia se trata, sin embargo, cuando nos enfrentamos al mercado de la educación superior? Smith mismo fue poco explícito a este respecto y nada dice sobre la competencia de precios en este mercado y apenas menciona la competencia por reputaciones, que al pasar analiza únicamente a nivel de

los profesores individuales. Al contrario, en los análisis contemporáneos sobre los mercados de educación superior, estos dos elementos—la competencia de reputaciones y de precios—constituyen ingredientes fundamentales.

Mercados de educación superior y competencia posicional

36. Básicamente, los mercados en que se desenvuelve la educación superior son internos a este sistema; mercados de estudiantes, profesores, recursos y reputaciones. Como vimos, estos mercados proporcionan la coordinación social del sistema, pero no por sí solos sino en interrelación con el sistema político-burocrático (las intervenciones públicas) y con la participación corporativa de la profesión académica, en especial su vértice compuesto por una “oligarquía académica”. Los procesos de coordinación de mercado se caracterizan por ser no-coercitivos y operar a través de adaptaciones mutuas a través de la competencia (Lindblom 2001). Ésta, a su vez, adopta rasgos distintivos en los diferentes mercados; *mercados de estudiantes* con sus diversos segmentos (de pregrado en áreas profesionales o de formación general; de postgrado profesionalizante como en el caso de los programas de MBA y conducentes a maestrías y postítulos profesionales; de doctorado); *mercados de posiciones académicas* (estables y temporales; para investigadores, docentes/investigadores y docentes; de jornada completa, parcial o por horas); *mercados de recursos* (de aranceles, de créditos estudiantiles, de donaciones, de venta de productos y servicios de conocimiento, y de recursos públicos donde las instituciones responden ahora, de forma crecientemente competitiva, a fondos fiscales asignados mediante mecanismos de tipo mercado), y el *mercado de reputaciones institucionales*, donde la moneda de curso legal son los prestigios asociados al personal académico, los estudiantes y a la propias universidades²⁴.

37. De entrada, pues, nos encontramos con el doble hecho de que la “economía de mercado” de la educación superior se halla condicionada por las políticas y arreglos institucionales que le dan origen y condicionan su desarrollo, por un lado y, por el otro, con el hecho de que ella abarca muy diferentes mercados, internamente segmentados,

²⁴ Para un análisis del funcionamiento de diversos mercados de la educación superior en los Estados Unidos ver Geiger (2004)

complejamente interrelacionados y, además, geográficamente distribuidos (locales, provinciales o regionales, nacionales, internacionales y transnacional o global) y frecuentemente estructurados de distintas formas según áreas de conocimiento (disciplinas académicas, profesiones y especialidades) y según su relación con el mercado (externo) de ocupaciones profesionales y técnicas. En medio de este complejo entramado de mercados, el principio que guía el comportamiento de las instituciones es la *competencia por reputaciones*. El análisis económico y el análisis sociológico convergen en este punto, dado que, en la práctica, “las universidades procuran de un lado prestigio académico y social y, del otro, capacidad económica e ingresos” (Marginson 2004:209).

38. Efectivamente, la explicación económica muestra que el mercado de educación superior es fuertemente jerárquico y se halla compuesto por un tipo especialísimo de “firmas” (empresas “donativo-comerciales-sin fines de lucro” las llama Hansmann (1980) en el caso norteamericano), que poseen: (i) fuentes no convencionales de recursos los cuales alteran el rol de los ingresos por ventas y la determinación de precios (Winston 2000a); (ii) un proceso de producción poco usual donde la calidad del principal “insumo” (los estudiantes) es a la vez parte del “producto” que la universidad vende (Rothschild y White 2003), y (iii) una misión condicionada por valores y un objetivo distinto de la maximización de utilidades que pone el prestigio por encima de la ganancia (Winston, 2003).
39. Las instituciones compiten en el mercado reputacional inicialmente diferenciadas por su dotación acumulada de “donaciones” (piénsese, más bien, en el “*public endowment*” del cual hablaba Adam Smith, integrado tanto por donaciones privadas como por aportes públicos), y lo que este “capital” puede comprar (Winston 2000a). La jerarquía inicial resultante de esta diferenciación de capitales institucionales se amplía luego— como por cascadas— a la calidad institucional, la calidad de los estudiantes, la magnitud de la demanda, la selectividad y la mayor calidad de los estudiantes en un círculo de retroalimentación virtuosa. De manera tal que,

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

Adicionalmente, esta diferenciación inicial, mantenida a través del efecto cascada, crea poderosas barreras de entrada al mercado y a la movilidad institucional ascendente dentro de la jerarquía de las instituciones. Estamos pues frente a un mercado posicional jerárquico.

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

41. En las dos vertientes—económica y sociológica—la literatura coincide en señalar que los precios en los mercados de educación superior no son precios de eficiencia sino que se hallan sujetos a un conjunto sistemático de distorsiones. En efecto, las universidades reciben (en grados variables) subsidios, gozan de exenciones tributarias, sus gastos de capital habitualmente los obtienen de donaciones y/o aportes públicos, y los alumnos obtienen ayudas—en la forma de becas, créditos y otros apoyos económicos—y, dado que ellos mismos son un insumo valioso para la función de producción de las

instituciones (Rothschild y White 2003), son “comprados” por éstas mediante la negociación (a la baja) de los aranceles y la provisión de diversas facilidades y entretenciones, las cuales muchas veces carecen de impacto sobre la calidad académica. Según Geiger (2004:12), “todos estos subsidios permiten a la educación superior cobrar precios por debajo de los costos”, a la vez que ofrecer (al menos en el caso de las universidades más distinguidas) una educación de calidad basada en la sobrecalificación del personal académico, la generación de conocimiento a través de la investigación y las sinergias que produce una institución de múltiples propósitos, todo esto con los consiguientes beneficios no solamente para los alumnos favorecidos sino para la sociedad en su conjunto.

42. Desde el punto de vista del análisis micro-económico, las transacciones en el mercado de estudiantes de pregrado, como sugerimos antes, tienen la peculiaridad de vincular en un solo acto dos mercados: el de “insumos” (calidad de los estudiantes) y el de productos (servicios educacionales). La consecuencia de esto, como explica Winston (2003), cuya teoría de los aranceles resumimos aquí, es que en estas condiciones las “firmas” se preocupan de seleccionar a los estudiantes a los cuales desean ofrecer oportunidades de admisión, puesto que la venta del servicio educacional es, simultáneamente, la adquisición de un importante insumo para la producción de dicho servicio. Las universidades selectivas necesitan “comprar” alumnos de calidad en dicho mercado y podrán hacerlo según sea su capacidad de subsidiar a estos alumnos, recurriendo a los ingresos que le proporciona su patrimonio acumulado (*public endowment*). Para esto fijarán, en general, un precio del arancel por debajo del costo promedio del servicio educacional ofrecido y, en particular, ofrecerán un precio aún más bajo a aquellos alumnos que desean especialmente atraer (pago por el *efecto-de-pares* que cada alumno de calidad admitido produce para todo el resto de los alumnos y para la universidad).
43. De donde resulta que el arancel efectivamente cobrado al alumno es el arancel nominalmente declarado menos el descuento general y el descuento particular establecido como premio para la captación de alumnos de calidad. ¿Cómo opera entonces, según este esquema, la competencia del lado de las universidades que salen al

encuentro del mercado de alumnos de calidad y del lado de los estudiantes que salen al encuentro del mercado de servicios educacionales? Los alumnos aparecen puestos en una fila ordenados según su calidad (medida por algún tipo de prueba de selección) frente a las instituciones alineadas según el monto de beneficios que están en condiciones de ofrecer a los alumnos; es decir, el salario por *efecto-de-pares* que están dispuestas a pagar. A partir de ahí opera un proceso de cascada:

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

44. En cambio, a medida que se desciende en la jerarquía de las instituciones—jerarquía de prestigio y de capacidad relativa de “comprar” alumnos de calidad—la competencia adquiere un sentido distinto y se transforma, básicamente, en competencia por matrícula, y no calidad. En la parte más baja del mercado, las universidades ya no pueden preocuparse de a quien ofrecen su servicio sino que deben actuar con una política de puertas abiertas y competirán simplemente por captar alumnos. Aunque en la literatura raramente se señala, puede observarse que también en este mercado existe un pago de las instituciones por alumno, mediante una serie de descuentos y subsidios que reducen el valor nominal de los aranceles. Volveremos sobre esto más adelante.
45. Como es fácil observar, la teoría económica convencional enfrenta serios problemas a la hora de explicar ciertos aspectos del mercado de educación superior y plantea preguntas que aún no encuentran una respuesta adecuada. ¿Por qué, por ejemplo, las universidades no utilizan la discriminación de precios de una manera todavía más acentuada, cuando ello podría generar mayores ingresos? O bien, ¿por qué, en general, cobran aranceles similares en diferentes áreas y programas que aparentemente tienen

costos marginales diferentes? ¿Y por qué no cobran precios a los que podrían aspirar si decidieran sacar todo el provecho posible de su prestigio de marca? (Rothschild y White 2003)

46. En suma, la economía de las universidades es “extraña” o “inusual”, para emplear dos términos comúnmente utilizados en estos análisis. Y ello no sólo debido a la particular naturaleza de las universidades como instituciones de conocimiento (Clark 1983, cap 1²⁵; Geiger 2004 cap. 1) e instituciones “donativo-comerciales-sin fines de lucro” (Ehrenberg 2002:cap. 3) sino, además, a las especiales características de esta “industria” y sus mercados multidimensionalmente segmentados y jerarquizados²⁶; a la dificultad de determinar los costos de las “firmas” (Geiger 2004:cap.2; Winston 2003; Ehrenberg 2002:cap.1; Getz y Siegfried 1991) y a las características especiales de la competencia en este ámbito. En efecto,

Cada una de las instituciones *selectivas* (mi énfasis) se encuentra envuelta en el equivalente a una carrera armamentista²⁷ de gastos para mejorar su calidad absoluta y mejorar su posición relativa en el orden de prelación de prestigios (o, al menos, no verla disminuida). Consecuentemente, ninguna institución decidirá unilateralmente reducir sus tasas de crecimiento o gasto, pues con ello arriesgaría reducir su prestigio [...] Una institución que unilateralmente redujese su tasa de crecimiento o, aún más drásticamente, su nivel de gasto, pagaría caro por ello en los *ratings* de los años siguientes (Ehrenberg 2002:278).

²⁵ Para un análisis del concepto *clarkiano* de las universidades como instituciones de conocimiento y su posible aplicación en el contexto latinoamericano, ver Brunner (1988)

²⁶ Basta ver la variedad de términos con que se califican estos mercados: *positional markets, hierarchical markets, status markets, trust markets, winner-take-all markets, peer quality markets*.

²⁷ La noción de una “carrera armamentista” ha ganado amplia difusión en la literatura especializada. Winston sitúa esta metáfora en el contexto de su teoría sobre la competencia en la educación superior (ver más arriba, párrafo 38) de la siguiente forma: “El mercado de estudiantes de pregrado posee muchas similitudes con una carrera armamentista. La posición relativa de una escuela—relativa a otras escuelas—determina su capacidad de atraer estudiantes y estudiantes de calidad. A su turno, dicha posición se halla determinada, en gran medida, por el tamaño de los subsidios ofrecidos a sus estudiantes (o, su equivalente, cuánto sus estudiantes deben pagar por un dólar de educación). Escuelas con alto poder de subsidio son las que más gastan por un dólar de arancel, de manera tal que esa “oferta” atrae a los estudiantes de más calidad. Para cambiar su posición una escuela debe gastar más o cobrar menos y tener los recursos necesarios para respaldar esa decisión. La carrera armamentista posicional sugiere por qué la competencia de una escuela situada más abajo en la jerarquía fuerza más efectivamente una respuesta [de la institución incumbente] que la competencia desde arriba y por qué es típico de la educación superior que los costos crezcan para reposicionarse, pero los precios no caigan (Winston 2000:1).

J.S. Mill y T. Veblen: fundamentos críticos

47. La aplicación de principios de mercado a la educación superior ha dado lugar—como indicamos anteriormente—a una abundante literatura crítica, cuyos orígenes pueden trazarse, a lo menos, hasta J.S. Mill, a mediados del siglo XIX (Raines y Leathers 2003, cap. 4, que aquí usamos como base para esta discusión). De entrada, Mill se pregunta si acaso resulta adecuado cualquier tipo de arreglo social bajo el cual los docentes impartan sus doctrinas a cambio de ganarse el pan, pareciendo tomar distancia en este punto del argumento smithsiano (ver párrafo 33, d. y e.). Más ampliamente, cuestiona que la demanda del mercado pudiese ser considerada una prueba del valor social de la educación; más bien, sostiene, una educación que respondiera a esa demanda “será cualquier cosa menos aquello que realmente se requiere”. ¿De dónde proviene la falla del mercado en este ámbito?
48. Anticipándose al debate contemporáneo, Mill apunta a que el público no es competente para juzgar la educación ofrecida por el mercado. Contra Smith (y también, para el caso, contra Friedman) cuestiona pues la “soberanía del consumidor”, poniendo en duda que los padres sean “suficientemente diligentes y bien calificados” como para juzgar correctamente sobre el mérito de los distintos lugares de estudio. Más bien, los padres y estudiantes podrían fácilmente ser objeto, en el mercado, del engaño y los “peores artificios”. En breve, Mill apunta, en primer lugar, a la falla de mercado que hoy se atribuye a las “asimetrías de información” (Abbott 2005; Massy 2004; Ryan 2002; CHEPS 2001; Winston 1999).
49. En seguida, se pregunta si acaso la educación puede ser concebida como cualquier otro *commodity* en el mercado, respecto de los cuales el mero interés propio de comerciantes rivales asegura la cantidad y calidad suficientes. ¿O nos encontramos, más bien, frente a una “necesidad pública” que no puede ser satisfecha por los intereses individuales que rigen los principios del comercio? Al desplegar este segundo argumento, que cuestiona la capacidad del mercado para proveer la cantidad y calidad suficientes de bienes públicos, Mill defiende la legitimidad del financiamiento público para la educación en general y, en particular, manifiesta su preferencia por universidades dotadas de un patrimonio propio (*endowment*) puesto que, así dotadas, ellas podrían ofrecer educación

a jóvenes de mérito pero sin los medios para pagarla; contribuir al sostenimiento de sus cuerpos académicos; apoyar a estudiantes para realizar estudios esotéricos en áreas en que existe un interés de la humanidad por contar al menos con unos pocos hombre de saber, y ganar independencia, asegurando así la posibilidad de los alumnos de elegir entre diversas instituciones y evitando el monopolio burocrático.

50. En el caso de la educación superior de los Estados Unidos, la primera revisión crítica de su funcionamiento conforme a principios de mercado (o, al menos, la más conocida) fue hecha por el economista Thorstein Veblen (1918, 1993). Su crítica se dirige, fundamentalmente, a los efectos de la competencia posicional entre las universidades. Según él, la competencia por prestigio—por “notoriedad creíble” la llama—induce a estas instituciones a adoptar prácticas propias del mundo de los negocios, como la gestión de venta y la publicidad de sus servicios, ajenos a la misión de la universidad como lugar de “altos estudios” (*higher learning*): “la sentida necesidad de notoriedad y prestigio incide en cada aspecto del comportamiento y trabajo de la universidad”, escribe. “Cualquiera cosa que no sirva a este propósito de prestigio no alcanza asentamiento sólido en las actuales políticas universitarias” (p.168). Su visión de este tipo de competencia, y de su escalamiento en el tiempo, es en extremo negativa. Provocaría un despilfarro de recursos, sobrecargaría a los profesores con la obligación de dictar una variedad de cursos atractivos para los alumnos, empujaría hacia un constante crecimiento de la matrícula, llevaría a emplear las becas de postgrado para conquistar más alumnos que las instituciones rivales e induciría en las universidades valores y prácticas de negocio incompatibles con su función social, creando de paso las condiciones para que gerentes y administrados fueran seleccionados para gobernar y gestionar las instituciones universitarias. En breve,

La universidad se concibe como una casa de negocios que comercia en conocimiento mercadeable, puesta bajo la autoridad de un ‘capitán de erudición’ cuya función es transformar los medios a la mano para producir el mayor resultado posible. Es una corporación con amplios recursos y, para hombres habituados por su trabajo diario en asuntos de negocios, resulta natural evaluar a la universidad en términos de inversión e ingresos (p.62)

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

Considerando todo este asunto de pompa y circunstancia, amenidad social y disipación ritual, demostraciones semi-eruditas y publicidad meretricia en la vida académica, resulta difícil más allá de toda esperanza dar una respuesta final respecto de cuánto de todo esto se debe a las hábiles iniciativas de los poderosos hombres que dirigen la empresa y cuánto cabe atribuir a la innata proclividad hacia este tipo de cosas del personal académico (pp.122-23)

La crítica a la falta de mercado

51. El eco de estas críticas, tan antiguas como Mill y Veblen, resuenan en muchos de los debates contemporáneos sobre el mercado de educación superior. En medida importante, estos últimos no son sino variaciones sobre las partituras provistos por aquellos. ¿Qué nuevos elementos encontramos en la literatura más reciente? Interesante, desde el punto de vista del análisis económico, son los análisis de “fallas institucionales” provocadas por una deficiente asignación de los recursos en este mercado (particularmente, de estudiantes de pregrado). Nos topamos aquí, en efecto, con una crítica no de los excesos del mercado (a la Veblen) o de sus fallas (como en el caso de Mill) sino, al contrario, de la insuficiente incorporación de los principios y prácticas de mercado a la educación superior. El argumento central de este tipo de enfoque se encuentra desarrollado inicialmente en Buchanan y Devletoglu (1970), los cuales sostienen que en un modelo económico de universidades subsidiadas, éstas inevitablemente tenderán a comportarse ineficientemente, debido a que los contribuyentes no ejercen control sobre el uso de los recursos que ellos aportan, los estudiantes son consumidores que no pagan por el servicio que reciben y el control de las corporaciones reside en académicos y administradores que no venden el servicio que producen. Bajo estas condiciones las universidades se sustraerían de una verdadera disciplina de mercado y generarían un conjunto de ineficiencias.
52. Este mismo enfoque ha sido retomado y ampliado recientemente por Vedder (2004), el cual atribuye las fallas institucionales de las universidades a cuatro factores: (i)

presencia de proveedores externos de recursos (*third party providers*); (ii) ausencia de disciplina de mercado; (iii) competencia inefectiva de precios, y (iv) regulaciones gubernamentales. En conjunto, estos factores incidirían en la ineficiencia de las universidades y explicarían su constante aumento de costos.

53. La presencia de proveedores externos de recursos (subsídios públicos y donaciones privadas) aumenta la demanda por estudios superiores, permite a las instituciones elevar los aranceles e incrementar sus ingresos al mismo tiempo que reduce la resistencia de los participantes primarios en el proceso; alumnos y sus padres. Particularmente, el continuo incremento de los fondos externos para financiar becas y créditos produciría un círculo vicioso—bajo la forma de una espiral de costos—donde las instituciones aumentan sus precios que son respaldados por mayores recursos disponibles de crédito y becas, lo cual aumenta la demanda y permite a las universidades aumentar los precios y así por delante. Este círculo no se podría romper mientras no se deje de expandir la provisión de recursos externos en respuesta al aumento de costos. En otras palabras, mientras no se desplace el costo hacia el estudiante-consumidor, tornándolo así más sensible a los precios.
54. La falta de disciplina de mercado bajo la cual operan las universidades (salvo cuando se trata de instituciones con fines de lucro) debilita los incentivos para que los agentes se comporten eficientemente, reduzcan costos o aumenten sus ingresos por la vía de ofrecer mejores servicios. Más bien, los incentivos funcionarían en la dirección de reducir la productividad y la eficiencia. Las autoridades universitarias se preocuparían exclusivamente de aumentar su participación en el presupuesto, dado que la disposición sobre mayores recursos significa mayor poder y mejores condiciones para desarrollar las funciones a su cargo. En breve, en comparación con firmas privadas con fines de lucro, en el caso de las universidades “la disciplina del mercado para promover crecimientos de productividad y mejoramiento de productos es muy limitada” (p.29).
55. También la competencia por precios sería inefectiva en el caso de la educación superior, aunque las universidades compitan entre sí. ¿Por qué? Porque, al final del día, las universidades compiten en base a descuentos sobre el valor de los aranceles netos y

no sobre éstos, practicando, como vimos antes, una intensa discriminación de precios entre sus alumnos. Luego, en vez de obtener ventajas en el mercado por medio de efectivas reducciones de precios, reduciendo costos, las universidades, en cambio, pueden aumentar costos y mantener sus precios o incrementarlos por debajo de aquellos, haciendo una adecuada gestión de los procesos de admisión y recurriendo a los recursos provistos por terceros.

56. Por último, señala Vedder, las regulaciones gubernamentales imponen costos adicionales a las universidades (especialmente a las públicas) al sujetarlas a un régimen de reglas y requerimientos que las obligan a gastar más en función del cumplimiento de normas laborales, estándares, reglamentos medio-ambientales y reglas de administración, al mismo tiempo que les imponen formas de gobierno y gestión que contribuyen (aunque sea marginalmente) a desempeñarse de manera poco eficiente en el mercado.
57. En conclusión, bajo esta óptica las universidades presentan *fallas institucionales* por el hecho de actuar en un entorno de mercado insuficiente, que es completamente diferente al entorno de mercado en que compiten las firmas privadas:

La naturaleza sin fines de lucro de las universidades significa que no existe una medida clara, no ambigua, de su éxito. No existe en ellas la pasión por reducir costos o incrementar ingresos a través del mejoramiento de productos que provee la disciplina del mercado. A diferencia del sector privado, donde aquellas medidas se reflejan en la última línea del balance (*bottom line*), los empleados aquí tienen pocos incentivos para reducir costos. No hay una última línea de balance en la educación superior. Se agrega a esto el hecho de que terceras partes pagan la mayor parte de la cuenta, reduciendo la sensibilidad al precio de los consumidores. Por esto, las universidades compiten menos vigorosamente por precios. Los incrementos de costo y la declinación de la productividad se ven agravados adicionalmente por las mayores regulaciones gubernamentales (Vedder 2004:37).

58. Frente a este diagnóstico, el autor propone un conjunto de medidas correctivas en dos planos. En un plano general discute la posibilidad de alterar el entorno en que operan las universidades para sujetarlas, efectivamente, a la disciplina del mercado. La solución aquí vendría—poco sorprendentemente—de adoptar un esquema generalizado

de *vouchers*, trasladando drásticamente los subsidios desde la oferta (las instituciones) a la demanda (los estudiantes), incluidos los subsidios para investigación, lo cual traería aparejado, además, uno progresivo debilitamiento de las diferencias entre universidades públicas y privadas. En el plano interno de las instituciones, y bajo el supuesto de que las universidades seguirían actuando más o menos en el mismo entorno que hoy lo hacen, éstas deberían ser estimuladas—mediante una reducción de los subsidios que reciben—a adoptar medidas tales como (cap.9): reducir los costos instruccionales por la vía de aumentar la razón alumnos por profesor; eliminar o reducir las posiciones académicas de por vida (*tenure*); aumentar el número de profesores adjuntos de tiempo parcial y el empleo de tecnologías capital-intensivas en la docencia; eliminar o fusionar programas de alto costo y bajo rendimiento como ocurre en el caso de programas de doctorado con escasos alumnos; reducir la burocracia superior y el personal de apoyo; externalizar y privatizar servicios. Asimismo deberían, complementariamente, adoptar medidas encaminadas a aumentar la productividad, tales como reducir la deserción estudiantil, incorporar modalidades de gobierno y gestión que aumenten la eficiencia de los procesos de decisión, y emplear esquemas de pago para los profesores basados en indicadores de desempeño y medición de resultados.

La crítica de los mercados posicionales

59. Desde el ángulo de la crítica más tradicional a las políticas de mercado en el ámbito de la educación superior resulta interesante apreciar cómo algunos elementos del análisis de Mill y de Veblen han sido reformulados y ampliados para dar cuenta de las condiciones contemporáneas de funcionamiento de la educación superior. Marginson, en sus estudios sobre las reformas de mercado aplicadas en Australia, es quizá quien mejor refleja y expresa esta evolución. El núcleo de su análisis sugiere que, en un mundo de competencia posicional, el mercado de educación superior se segmenta inevitablemente y las instituciones situadas a lo largo de la jerarquía de estatus—de arriba hasta abajo—deben necesariamente adoptar estrategias diferentes para mantener (o mejorar) su posición.
60. Arriba, en la cúspide de la jerarquía, las instituciones de élite, las más selectivas, deben preocuparse únicamente por retener su liderazgo. Su objetivo no es “aumentar la

producción para satisfacer plenamente la demanda, como haría una firma capitalista. Pues el centro de gravedad de su meta final no es extender su participación de mercado, ni siquiera maximizar sus ingresos. Es, simplemente, la preferencia de los consumidores, estatus social y académico (especialmente en el área de la investigación), que les ayuda a mantener su propio estatus social” (Marginson 2004:210). De este modo, el propio dinamismo de la competencia posicional refuerza la posición de las universidades de élite, otorgando gran estabilidad a la cúspide de la jerarquía. Las universidades más antiguas, que han logrado un mayor capital de investigación y reputación en el tiempo, tienen obvias ventajas. Ellas no necesitan ni mostrarse particularmente innovativas ni demostrar su calidad docente, que se reproduce automáticamente (como capital simbólico, independiente de su valor real) dada su posición en la escala jerárquica.

61. A su turno, si la política pública intensifica el uso de los mecanismos de tipo mercado en la educación superior, por ejemplo acentuando el rol de los precios o reduciendo los subsidios públicos, la asignación de los recursos tenderá también a estratificarse, favoreciendo a las universidades de mayor estatus. Pues en la medida que éstas atraen a los mejores alumnos, habitualmente provenientes de las familias más acomodadas, las reformas de mercado acentuarán el nexo entre ellas y las universidades más selectivas. “Los mercados de educación superior son un juego complementario en el cual la jerarquía de estudiantes/familias es sincronizada con la jerarquía de las universidades, y en el cual las elecciones individuales de mercado se determinan por objetivos de estatus” (idem ant.) A esto se agrega el hecho de que solamente estas instituciones de élite—una vez que se introducen las reformas de mercado--están en condiciones de empresarializar rápida y rentablemente una parte de sus actividades, sobre la base del capital de investigación que han acumulado.
62. Al contrario, sólo en la parte baja de la jerarquía, y en sus zonas intermedias, sería posible observar, a lo largo del tiempo, algún movimiento en la jerarquía social de las instituciones. Sin embargo, aquí las universidades enfrentan la dificultad de obtener reconocimiento para sus mejores programas, dado que en un mercado posicional la calidad se equipara con instituciones de élite. Esto torna prácticamente imposible que

instituciones situadas en la parte baja de la jerarquía puedan ascender a su cúspide. La movilidad ascendente queda limitada así a ciertos segmentos de la escala. De forma tal que la competencia favorecida por las políticas de mercado tendería inevitablemente a segmentar el mercado en torno a diferentes agrupaciones de instituciones (sub-mercados), creando en torno a ellos barreras o cierres que restringen los efectos de la propia competencia. En suma, en un mercado posicional, “la inversión en bienes de estatus [...] inevitablemente genera frustración individual y un costo social hundido. Y estos resultados empeoran con el tiempo” (Marginson 2004a:190). Marginson ilustra este argumento recurriendo a lo que denomina el ultra-competitivo sistema educacional coreano, donde se estima que los padres gastan el equivalente a 3,2% del PIB anualmente en tutorías privadas para sus hijos, con el propósito de asegurarles el ingreso a los mejores colegios y universidades del país. Sin embargo, sostiene, estas inversiones en beneficio privado no pueden lograr su objetivo y finalmente se anulan entre sí.

63. ¿Por qué en un mercado posicional este tipo de inversiones se anula entre sí? Por la propia lógica de funcionamiento de este mercado a nivel nacional. En efecto, en un mercado de este tipo, por definición, el número de bienes de estatus es limitado, igual como es limitado el número de instituciones productoras de (alto) estatus. Su número no puede ser ampliado sin disminuir su valor de prestigio. “Cuando una educación exclusiva se vuelve más ampliamente disponible, cesa de ser exclusiva” (Marginson 2004:210). Más bien, las reformas de mercado, al acentuar los aspectos económicos de las transacciones que ocurren en la educación superior, tienden a reforzar también la estratificación económica de la jerarquía social e institucional.
64. En este contexto, el argumento de Marginson es que la *mercadización* de la educación superior constituye una “doble regresión” desde el punto de vista de la equidad social. De un lado, el funcionamiento de un mercado posicional exagera la estratificación y la desigualdad, a la vez que la naturaliza. Del otro, su progresiva estabilización y consolidación des-naturaliza cualquiera intervención de política pública. La idea de que reformas de este tipo traen consigo una competencia más abierta por acceder al círculo de alto estatus, alega el autor, no es más que un espejismo. Pues al final, la competencia

posicional sigue siendo de suma cero. Ya lo vimos. El número de posiciones de alto estatus no cambia porque aumenta el número de vacantes en el sistema. Al contrario, sólo intensifica la competencia por ingresar a las universidades de élite, otorgándoles a éstas mayor espacio de maniobra. En conclusión, lo que el mercado de educación superior traería consigo es, ante todo, una mayor segmentación académico-social de las instituciones junto con una estratificación económica más acentuada. En estas circunstancias cambian también las motivaciones que determinan los comportamientos institucionales y las opciones abiertas a cada una según su localización en la jerarquía.

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

Competencia por prestigios

65. Para completar esta parte conviene mencionar que algunos de los análisis económicos más sofisticados del comportamiento económico de las instituciones (como por ejemplo los de Winston comentados más arriba, párrafos 38 y ss.), convergen con el análisis sociológico de la competencia posicional, incluso desde la aproximación neo-clásica de corriente principal. En efecto, si nos atenemos solamente a los aspectos de la competencia en el mercado de educación superior y sus efectos, vemos que el análisis neo-clásico desarrollado por Garvin (1980) se asemeja bastante al de la literatura sociológica que hemos venido revisando, aunque sin el sesgo crítico característico de una parte de aquella. Su punto de arranque es la constatación de que las universidades no son firmas maximizadoras de utilidades, lo cual explica que cobren aranceles por

debajo de sus costos. A su turno, el exceso de demanda—la fila de postulantes que buscan ser admitidos—y los subsidios que reciben las universidades, las aíslan parcialmente de las fuerzas de mercado, aunque no inhiben hacer un análisis de mercado de ellas. En este contexto, ¿cómo se entiende el comportamiento de individuos e instituciones que actúan en función de satisfacer sus propios intereses? Garvin sugiere que el comportamiento de las universidades necesita explicarse a partir del interés de los individuos que adoptan las decisiones institucionales y de la competencia entre instituciones. El interés de los administradores y académicos es el prestigio de su institución, que eleva su valor de mercado y las reputaciones de todos aquellos asociados a ella. El prestigio jugaría así un importante rol en la competencia, más aún que la calidad pues, de hecho, son las reputaciones institucionales las que atraen a los potenciales estudiantes y definen sus preferencias.

66. Luego, el prestigio sería la base de las reputaciones. ¿Cómo se construye el prestigio en el mercado de educación superior? Los elementos que contribuirían a producirlo son la existencia y extensión de los programas de postgrado, cuya base es la investigación académica, y la calidad de los profesores y estudiantes, elementos que se hallan todos relacionados entre sí. Las reputaciones institucionales resultantes de esta suerte de producción de prestigios desde la base de conocimiento de la universidad (donde las publicaciones juegan un papel decisivo), determinarían en seguida los comportamientos de las instituciones. Así, por ejemplo, las instituciones más reputadas podrían expandir su área geográfica de mercado; reducir la elasticidad de la demanda por admisión, al mismo tiempo que incrementan el valor de sus aranceles sin perder la calidad de sus estudiantes; atraer a los mejores doctores jóvenes y obtener donaciones y recursos adicionales para aumentar la base de financiamiento de la universidad y desarrollar aún más la investigación.

III. Comportamientos institucionales

The strategy is relatively simple. Encourage all sectors of the university to look outwards at possible opportunities, establish profit sharing arrangements that stimulate each sector to maximize their turnovers/ bottom-lines, put in place managerial mechanisms which do not confound the academic virtues with the financial virtues . . . and put in place mechanisms that can take risks.
Sir Brian Follett, Vice-Chancellor (1992–2000), University of Warwick

La emergencia del *managerialismo*

67. Uno de los principales efectos de la *mercadización*—también de los más estudiados y debatidos—es su impacto sobre el gobierno y la gestión de las universidades. En un trabajo de revisión y síntesis de la literatura pertinente, Gumport y Sporn (1999) concluyen que, efectivamente, las universidades enfrentan un nuevo entorno que les demanda, simultáneamente, resolver problemas de costo, calidad, efectividad y acceso. El desafío consistiría pues, en última instancia, en la necesidad de adaptarse a un contexto que Clark (1998) califica como “turbulento”: los sistemas nacionales de educación superior ya no pueden retornar al estado de equilibrio anterior ni alcanzar un nuevo estadio de equilibrio; las universidades, tanto públicas como privadas, habrían ingresado a una época de transformaciones cuyo fin no se avizora en el horizonte. “La encrucijada reside en un hecho simple”, concluye: “las demandas ejercidas sobre las universidades exceden su capacidad de respuesta” (p. 129). En estas condiciones, ¿cómo pueden las instituciones adaptarse a esta nueva situación, caracterizada por una mayor presión de demanda proveniente de una base más diversificada de alumnos; requerimientos cambiantes y cada vez más diferenciados del mercado de ocupaciones; multiplicidad de partes interesadas con expectativas divergentes; demandas de las economías nacionales que necesitan construir su competitividad explotando para ello la plataforma de conocimiento universitario; recursos públicos declinantes y creciente competencia?
68. Desde el punto de vista de las universidades, la única respuesta posible parece ser: producir todos aquellos cambios necesarios para aumentar sus *capacidades de*

*adaptación*²⁸, no sólo en el plano de las funciones académicas sino además, y muy principalmente, sus capacidades de gobierno y gestión²⁹.

69. Al discutir la naturaleza y orientación de estos cambios, la literatura especializada se centra particularmente en torno al término inglés *managerialism* que, malamente de nuevo, traduciremos como *managerialismo*. ¿De qué se trata? Básicamente de un enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional, de modo de elevar la capacidad para competir en el mercado y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno, a través de una enérgica reconfiguración interna de las universidades (gobierno y gestión) inspirada (en el caso de las universidades públicas) en los principios del *new public management* (NPM). Como es natural, algunos ven en el *managerialismo*, esencialmente, poco más que una emanación surgida del neo-liberalismo; una “ideología viajera”—por su rápida difusión alrededor del mundo—cuyos valores y supuestos implícitos serían la superioridad de los contextos de mercado sobre las regulaciones públicas; la mayor eficiencia de las empresas y organizaciones afines al mercado que sus contrapartes públicas y la mayor capacidad adaptativa de aquellas organizaciones (Amaral, Magalhaes y Santiago 2003; Meek 2003).
70. En cambio, si las cosas se aprecian desde el punto de vista del enfoque o la doctrina del NPM, el *managerialismo* aparece como un conjunto de medidas de reforma del gobierno y la gestión internos de las universidades que ha alcanzado amplia difusión en diversas partes del mundo. Es necesario, por tanto, partir por los principios que articulan las propuestas del NPM. Keating y Shand (1998:13) proporcionan una apretada y frecuentemente citada síntesis:
- a. Foco en los resultados en términos de eficiencia, efectividad, calidad del servicio e impacto; es decir, si los beneficiarios buscados realmente ganan algo.

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

²⁹ Para una bibliografía ecléctica sobre *management* de universidades ver Lombardi (2005)

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

La aplicación de estos principios a la educación superior, en particular a las universidades, está dando lugar a variados y sustanciales cambios en el gobierno y la gestión de estas instituciones, como muestran, por ejemplo, los estudios editados por Amaral, Meek y Larsen (2003) referidos a los sistemas de de Australia, Brasil, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Noruega, Portugal y Sud África³⁰.

Tendencias comunes

71. ¿Puede probarse que estos cambios apuntan, gruesamente, en ciertas direcciones comunes, como cabría esperar de su común enfoque de base? La literatura y la evidencia disponibles permiten responder afirmativamente, aunque sólo a condición de mantener un relativo nivel de generalidad, abstrayéndose de la multifacética, compleja y continuamente cambiante naturaleza de estas reformas según se aplican en cada contexto nacional y, más acentuadamente aún, en cada universidad. Por lo pronto, Sporn (2003) ofrece un buen resumen de las tendencias que estarían adoptando estos cambios: (i) reforzamiento de los cargos ejecutivos superiores de las universidades; (ii) cambios en el organismo de más alta dirección, los *boards* o juntas directivas; (iii) adopción de nuevas estructuras de decisión; (iv) medidas que promueven la *accountability*, la evaluación y el control de calidad, y (v) reingeniería de la gestión financiera de las universidades. Usaremos este conveniente esquema para sintetizar en

³⁰ Para el caso de los países nórdicos ver, además, Fügenlind y Strömquist (2004)

lo que sigue algunos de los desarrollos del *managerialismo universitario* y las cuestiones que ellos plantean.

72. Las posiciones ejecutivas superiores de las universidades—que en el caso de los Estados Unidos han sido tradicionalmente más fuertes (Meek 2003)³¹—comienzan ahora a reforzarse en diversos otros sistemas de educación superior, en parte debido a una disminución de los controles impuestos por los gobiernos nacionales y, en parte también, como respuesta a la necesidad de elevar la capacidad de conducción y adaptación de las instituciones. Los rectores, hasta ayer elegidos por el senado académico o los claustros de profesores, son ahora frecuentemente designados por las juntas directivas, al mismo tiempo que se los dota de mayores atribuciones. También aumenta el poder de los vice-rectores, decanos y jefes de departamentos. Marginson (1999), dando cuenta de un estudio sobre cambios ocurridos en la administración de las universidades australianas, señala por ejemplo que “el propósito y las operaciones universitarias son ahora definidos a través de formas fuertes de control ejecutivo, en las cuales gerentes-líderes asumen el rol de planificadores estratégicos y se ocupan de la reingeniería, guiados por misiones institucionales de estilo corporación privada” (p.4). En la misma dirección de Boer (2003) señala que “en comparación con el pasado, las universidades están siendo rediseñadas en torno a estructuras de mando con creciente poder de los ejecutivos y una clara administración de línea” (p.91).

73. Variados sistemas alrededor del mundo están dando lugar, además, a la aparición (o reorganización) de juntas directivas de gobierno que en parte sustituyen el rol tradicional del senado académico. Estos órganos se integran usualmente con miembros del sector público y privado, en número parecido o superior a los representantes académicos, y ejercen las funciones de alta dirección de la universidad, supervisión de su marcha y control de los ejecutivos superiores. Entre sus atribuciones se hallan la de designar al rector, aprobar los planes estratégicos y presupuestos, y actuar como intermediario en relación con el gobierno. En Australia estos órganos han sido movidos desde una posición básicamente representativa hacia una posición que se asemeja más a

³¹ Con todo, también allí se proponen diferentes medidas para reforzar y/o reformar el gobierno de las universidades. Ver Kerr (2002:13-15). Sobre la discusión contemporánea de estos asuntos en Estados Unidos ver Eherenberg (2004) y Tierney (2004)

la de una junta corporativa. En varios países de Europa ellos han incorporado representantes de los principales agentes externos y han pasado a ocupar un lugar central, como ocurre en España, Holanda e Inglaterra (Felt 2002). El caso de Holanda es particularmente interesante. En efecto, la reforma del gobierno y la gestión de las universidades, iniciada en 1997, se propuso explícitamente superar un conjunto de *fallas institucionales* que, según el gobierno, se hallaban localizadas en las estructuras y procedimientos de dirección y gestión universitarias. Con este fin se dictó el Acta de Modernización del Gobierno Universitario, cuyos objetivos eran: (i) fortalecer las posiciones ejecutivas frente a la posición de los consejos tanto a nivel central como de las facultades; (ii) transformar los consejos universitarios y de los académicos en organismos consultivos para estudiantes y personal no académico; (iii) producir una integración entre las estructuras de gobierno y gestión; (iv) incrementar el poder de decisión de los decanos a nivel de las facultades, y (v) la creación de un nuevo órgano de gobierno, la junta de supervisión comparable a un *board of trustees* (Meek 2003:22).

74. Asimismo, bajo la presión del nuevo entorno competitivo y la influencia del NPM, han empezado a generarse nuevas estructuras de decisión, centradas en el desempeño, la eficiencia y en una más rápida capacidad de reacción por parte de las universidades. También en este punto el modelo de decisiones colegial-democrático (Clark 1983:cap.IV) comienza a ser revisado. En particular, se rediseñan los procesos de decisión y asignación de recursos, tornándolos más parecidos a aquellos empleados por las empresas. En todos los frentes de la organización universitaria se pasa de un sistema de decisiones largamente negociadas sobre una cancha resbalosa (al estilo de las anarquías organizadas³²) a un sistema gestionado. De hecho, según observa de Boer (2003:91), los órganos de decisión colegial—asambleas, consejos y comités que reflejan el consenso de los académicos—se transforman en su mayoría en órganos consultivos o asesores, sin poder efectivo de decisión por tanto. Este desplazamiento del modelo colegial de gobierno universitario por uno *managerial* (Felt 2002) es quizá una de las manifestaciones más resistidas y criticadas de las reformas inspiradas por el enfoque del NPM. No sorprende que sea así, pues en la práctica representa una significativa transformación de la cultura organizacional de las universidades (públicas)

³² Ver March y Cohen (1987:cap.6)

y un cambio, también, en la identidad de los actores y en las relaciones de poder entre ellos (Rhoades 2003).

75. El nuevo contexto en que están produciéndose los cambios del gobierno y la gestión de las universidades incluye, adicionalmente, una fuerte demanda de responsabilización pública (*accountability*) de las instituciones por su desempeño y resultados y una creciente presión evaluativa (Burke y asociados 2005; Trow 1996), originada tanto desde fuera, por las regulaciones gubernamentales y el ambiente competitivo, como desde dentro por la implementación del *managerialismo*. De hecho, Williams (1993:229) considera que los modelos de gestión de la calidad surgen en la educación superior como un “producto de la ideología de mercado de los años ’80 y del *managerialismo* que lo acompaña”, idea compartida por Rosa y Amaral (2005). En general, las demandas por control de calidad a que ahora se encuentran sujetas las universidades incluye varios (o todos) de los siguientes requerimientos (Davies 2000): que las universidades se conformen a procesos externamente administrados de evaluación de calidad; que desarrollen procesos internos de auto-evaluación conducidos a la luz de criterios y estándares elaborados externamente; que, con propósitos de acreditación, se ajusten a estándares más específicos definidos por la autoridad acreditativa; que cuenten con una estrategia institucional y con procesos transparentes de gestión de calidad; que existan vínculos—directos o indirectos—entre las evaluaciones de calidad y la asignación de recursos; que adopten sistemáticamente estándares de desempeño en dominios tales como enseñanza, investigación, costo-efectividad, *value for money*, infraestructura e insumos, satisfacción de los estudiantes, generación de ingresos, etc. Como señala Felt (2002), los aspectos de gestión y medición de la calidad de procesos y productos universitarios constituyen ahora un aspecto esencial de los nuevos arreglos de gobierno y administración de las instituciones y, cabe añadir, también, del nuevo tipo de relaciones entre las universidades y sistemas de educación superior con los gobiernos nacionales (Haug 2003; Maasen, 2003; Neave 2004; Neave y Van Vught 1994)
76. El impacto del enfoque *managerialista* sobre la gestión financiera de las universidades constituye probablemente el área donde desde ya se observan cambios más

generalizados, una mayor experimentación y donde surgen, de seguro, sus efectos más duraderos en el largo plazo. Para las universidades representa el signo más visible de su malestar. Como ha dicho la revista *The Economist* “nunca las universidades se han sentido más miserables. Están escasas de recursos. El micro-*management* de los gobiernos es intruso y contradictorio. Y la competencia las fuerza a hacer lo que no les gusta”³³. En general, los cambios analizados por la literatura tienen que ver, por un lado, con las nuevas modalidades que adopta el financiamiento gubernamental de las instituciones públicas—en la dirección de los esquemas de becas y créditos estudiantiles (ICEHEFAP 2006) y en cuanto al financiamiento de la enseñanza (Kaiser, Vossentyn y Koelman 2001; CHEPS 2001) y la investigación académica (OECD 2003; Hazelkorn 2005)—y, por la otra, con la gestión presupuestaria interna (Ehrenberg 2002: caps.2 y 6) y la necesidad de obtener y administrar recursos externos provenientes de fuentes adicionales, particularmente la comercialización de la investigación (el “capitalismo académico” como se le suele llamar) (Slaughter y Rhoads 2004; Geiger 2004: cap.4).

Financiamiento de las universidades

77. A fines de la década pasada, Johnstone (1998) resumía de la siguiente forma el curso de las reformas en este ámbito. Decía que la necesidad en que se encontraban ahora las universidades de “complementar ingresos gubernamentales con ingresos no-gubernamentales, representa un traslado de la carga de los costos de la educación superior desde el ‘contribuyente general’ o ‘ciudadano general’ [...] a los padres y estudiantes en primer lugar pero, también a donantes filantrópicos y compradores de servicios universitarios” (p.9). Como bien se ha señalado por los críticos de los procesos de *mercadización* y del *managerialismo*, el desplazamiento de este eje supone un cambio radical en la visión hasta ahora predominante de la educación superior como bien público y servicio institucional, para ser, sino reemplazada al menos contaminada, por una visión de la educación superior como una industria (Gumport 2000), una inversión individualmente rentable (Belfield y Levin 2003:Parte I) o una actividad semi-comercial en los límites del mercado (Slaughter y Rhoades 2004).

³³ *The Economist*, 26 julio 2003:pp.33-34

78. El traslado parcial de los costos de la educación superior a los estudiantes y sus familias, a través del cobro de aranceles y el apoyo a los alumnos de menores recursos mediante esquemas de créditos y becas, suele ser visto como uno de los principales medios, al mismo tiempo que manifestación, de *privatización* de la educación superior y como una fuente (actual o potencial) de inequidad. Tanto las diversas razones que llevan a los gobiernos y/o a las instituciones a adoptar políticas de este tipo (Johnstone 2005), como los argumentos económicos, de bienestar social y de equidad que justifican su adopción (Barr 2004), no necesitan reiterarse aquí. Basta solo con señalar que este tipo de política efectivamente hace parte de los procesos de *mercadización* siendo, al mismo tiempo, una intervención del gobierno destinada a reducir costos fiscales o bien un resultado de las estrategias desplegadas por las propias instituciones para ampliar su base y modalidades de captación de ingresos. En última instancia, representa un movimiento del financiamiento universitario desde la oferta institucional hacia la demanda estudiantil, que trae aparejada una intensificación de la competencia entre las instituciones.
79. Más decisivo, miradas las cosas desde el punto de vista de los cambios de la gestión financiera interna de las universidades (particularmente las públicas), es el impacto que sobre ellas tienen los nuevos modelos, mecanismos e instrumentos gubernamentales para la asignación de los recursos fiscales. Algunos autores abordan este aspecto bajo el nombre de una “mercado administrado por el Estado” (Shattock 2003). ¿De qué se trata? En pocas palabras, de la decisión de los gobiernos de emplear el instrumento de la hacienda pública para obligar a las universidades (públicas) a competir en un sistema que se asemeja a un mercado. Ellas deben ahora suscribir—bajo una u otra modalidad—*contratos de desempeño* con el Gobierno (García de Fanelli 2005)³⁴ y/o deben ajustar sus estrategias y procesos presupuestarios a las diversas *fórmulas* diseñadas por los gobiernos para asignar recursos a la enseñanza (Vossensteyn 2004; Kaiser, Vossensteyn y Koelman 2001; CHEPS 2001) e investigación universitaria (OECD 2003); deben crecientemente cubrir una parte de los costos del servicio educacional de pregrado mediante el cobro de aranceles (ICEHEFAP 2006) y deben, adicionalmente, obtener recursos a través de la comercialización de la investigación (el

³⁴ Para el caso de Chile ver Thorn, Holm-Nielsen y Jeppsen (2004)

“capitalismo académico” a que nos referimos antes) y la venta ampliada de servicios educacionales no-tradicionales, tales como educación continua, educación virtual a distancia, educación internacional y educación corporativa (Tomlinson-Keasey 2002; Collis 2002). El caso de Finlandia constituye un buen ejemplo de esta tendencia. Siendo un sistema básicamente conducido y financiado por el gobierno, sin embargo éste ha impulsado, dentro de los principios del NPM aplicado a la educación superior, una profunda reforma que combina una mayor autonomía de gobierno y gestión para las instituciones, por un lado, y mayores exigencias de desempeño, resultados y *accountability*, por el otro. Según resume un autor:

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

Gestión presupuestaria

80. Todos estos cambios modifican de maneras profundas la gestión financiera de las instituciones. Como indica Shattock (2003:42), la gestión financiera de las universidades inevitablemente entra en tensión dentro de un entorno competitivo, sea que éste venga determinado por un “mercado administrado” o por la necesidad de competir comercialmente en el mercado de recursos privados. Las *mejores prácticas* financieras dentro de esta nueva economía mixta sugieren según este autor —ex *Registrar* o vicerrector de asuntos económicos y administrativos de la exitosa Universidad de Warwick³⁵—que las instituciones, en lo tocante a la búsqueda, obtención y manejo de recursos generados comercialmente, necesitan: (i) monitorear de manera continua los flujos de ingreso por este concepto con la misma atención que lo haría una empresa; (ii) invertir y reinvertir constantemente dichos recursos operando a la manera como lo haría un capitalista de riesgo, de modo de mantener su ventaja

³⁵ Sobre el caso de la Universidad de Warwick y su exitosa transformación ver una selección de textos en Brunner y Tillett (2005: Sección 2.8.ii)

competitiva; (iii) desarrollar políticas de precios como parte de la estrategia de negocios de la institución; (iv) considerar la integración vertical de sus actividades comerciales antes que su externalización, puesto que la universidad es una institución multi-propósito y frecuentemente la creación de valor proviene de las sinergias entre diversas actividades; (v) compartir los ingresos obtenidos y los excedentes así generados entre la universidad a nivel central y sus departamentos; (vi) mantener la confianza de los académicos en el proceso de obtener recursos en el mercado, evitando que esta actividad sea visto como una estratagema que choca con los valores académicos o perjudica las funciones centrales de la universidad; (vii) desarrollar capacidades y profesionalizar la gestión de estos procesos comerciales tanto a nivel central como de departamentos y facultades.

81. La aparente comercialización de las universidades de un lado, y su deriva *managerialista* del otro, aspectos ambos íntimamente conectados con los procesos de *mercadización* de la educación superior, son objeto de un amplio debate, en particular en los Estados Unidos donde ambos aspectos se hallan, probablemente, también más avanzados. Del lado de la pendiente comercial, el debate se centra especialmente en los efectos que sobre la investigación académica produciría su creciente orientación utilitaria—hacia la industria, hacia productos y hacia la transferencia tecnológica—la cual amenazaría con: alterar el carácter de bien público de la producción universitaria (Washburn 2005), deteriorar la *ética mertoniana* de las comunidades científicas (Slaughter and Rhoades 2004:75-77 y 113-14) y restringir la autonomía de las universidades en sus procesos de descubrimiento y difusión del nuevo conocimiento (Slaughter y Rhoades 2004). Diferente es la evaluación a que arriban otros autores, como Geiger (2004) por ejemplo:

Las contribuciones económicas de la investigación académica han sido un notable logro de las universidades en la era presente. Más aún, los efectos de la coordinación de mercado sobre esta porción [académica] del mercado de investigación, a pesar de los temores, han hecho poco por desestabilizar la empresa más amplia de la investigación. Una razón es el predominio de los estándares académicos impuestos por un mercado administrado de la investigación. Otra es la prominencia de las tecnologías de investigación que permite a los científicos universitarios

dedicarse a la investigación básica con una alta probabilidad de relevancia económica posterior (p. 264)

82. Del lado de la pendiente *managerialista*, la discusión gira en torno a la naturaleza de las organizaciones académicas y la posibilidad y efectos de someterlas a técnicas de administración trasladadas desde el mundo de los negocios. Según concluye Birnbaum (2001) luego de realizar un detallado análisis de la pasajera adopción y subsiguiente abandono por parte de las universidades de dichas técnicas (entendidas como modas)—presupuesto por programa, gestión por objetivos, presupuesto de base cero, planificación estratégica, *benchmarking*, gestión de calidad total/mejoramiento continuo de calidad, reingeniería de procesos, administración por centros de costo y de responsabilidad, etc. (caps. 2 y 3)—aunque ninguna de ellas produjo un desastre institucional, sin embargo habrían contribuido a impulsar tres tendencias mayores de cambio en la educación superior durante los últimos cincuenta años. Primero, el debilitamiento de las universidades como instituciones al deteriorar su cultura organizacional y los símbolos e identidades asociados a ella. Segundo, el decaimiento de la gestión académica al sustituir su base pragmática, de continuas adaptaciones y ajustes incrementales, por la importación de modelos abstractos que descontextualizan los problemas a resolver y tornan más difícil su manejo. Y, tercero, la erosión de la narrativa sobre la educación superior, al hacer aparecer a las universidades como ineficientes por un déficit de gestión y hacer creer que ellas podrían mejorar su eficiencia meramente por la incorporación de las más recientes técnicas de administración de negocios (Birnbaum 2001:218-28).
83. Por el contrario, Williams (2003:258), en su balance de los efectos de la mercadización en la educación superior inglesa, concluye que entre estos destacarían: (i) una mucho mayor eficiencia de las universidades al menos medida por la mayoría de los indicadores cuantitativos y (ii) cambios radicales en los arreglos de la gestión universitaria ¿Cómo se manifestaría este último aspecto? Básicamente, por el hecho de que muchas universidades inglesas son hoy “grandes empresas comerciales” y necesitan por lo mismo, al menos en parte, ser conducidas como tales. En efecto,

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

El balance, entonces, es que la mayor eficiencia alcanzada por las universidades se habría logrado, entre otros, al costo de introducir prácticas de gestión del personal académico que cambian significativamente el estatus, la identidad y las prácticas de la propia profesión académica (Rhoades 2003; Eherenberg 2002: cap.IV). El balance de poder, entre tanto, se estaría desplazando desde los académicos hacia los gerentes académico (Slaughter and Rhoades 2004:cap.8).

84. Párrafo aparte merece un tercer aspecto que junto a los dos anteriores—comercialización de la investigación y *managerialismo*—forma parte del debate contemporáneo respecto de los efectos de la *mercadización* sobre la gestión de las universidades. Se trata, en este caso, del *marketing* de servicios educacionales en el mercado de estudiantes de pregrado. Kirp (2003) proporciona un detallado análisis de las estrategias empleadas por las universidades de los Estados Unidos para aumentar su capacidad de atraer, matricular y retener alumnos, hasta el punto de convertir la gestión de la admisión en un punto focal de las nuevas prácticas de conducción y gestión institucionales. No es que estas prácticas sean nuevas en el mercado de dicho país. Se ha dicho, por ejemplo, que Harvard distribuía folletos de promoción para reclutar a sus alumnos ya en 1643. Bok (2003:81) comenta que en el siglo XIX, “en un esfuerzo por atraer estudiantes, instituciones como las universidades de Columbia y Chicago publicitaban activamente sus servicios y contrataban vendedores viajeros...”.

85. Lo que habría cambiado es la magnitud, intensidad y sofisticación de estas actividades, al incorporarse ellas al nuevo estilo empresarial y transformarse en una pieza vital de los modelos de negocio de las universidades. Clotfelter (1991:86) señala que ya no se

trata solo de hacer publicidad directa sino de moldear las decisiones institucionales sobre diseño, venta y promoción de sus servicios con la vista puesta en el mercado. La promoción incluye ahora visitas de los encargados de admisión a colegios secundarios y programas vespertinos, invitación a estudiantes potenciales a participar en jornadas de fines de semana en el *campus*, mailing directo a posibles candidatos aprovechando las tecnologías de información y los antecedentes que proporcionan extensas bases de datos que pueden adquirirse en el mercado. Slaughter y Rhoades (2004; cap.10) proporcionan un exhaustivo análisis de las estrategias y prácticas de marketing empleadas hoy por las universidades de los Estados Unidos, desde la comercialización del deporte universitario hasta la explotación de la propia de marca, contratos exclusivos para promover marcas comerciales ajenas en el *campus*, uso comercial del espacio público universitario, etc. Frank (1999:10-11) agrega que hoy no basta ya con sólo invertir en los procesos de reclutamiento de alumnos sino que es necesario, además, gastar en retenerlos, ofreciéndoles variadas ventajas de entretenimiento, deportes, habitación, comida y tecnológicas. Vedder (2004:156) estima que las instituciones con fines de lucro podrían estar gastando hasta un 20% de sus ingresos en publicidad de distinto tipo y las instituciones sin fines de lucro hasta un 10%. Ehernberg (2002:73) conjetura que las universidades privadas más selectivas de los Estados Unidos gastaban hasta 1.700 dólares por estudiante, y 2.500 los *colleges* que no se benefician de las mismas economías de escala que las universidades, en los procesos de reclutamiento, admisión y matriculación de sus alumnos. Newman, Couturier y Scurry (2004) observan que las prácticas de marketing ya no se reducen sólo a los Estados Unidos y habrían empezado a emerger ahora también en países de Europa³⁶. En Chile el gasto en publicidad de las universidades y demás instituciones de educación superior pasó a ser el tercero más alto entre todas las industrias el año 2005³⁷. Como es de esperar, en estas circunstancias el debate tiende a concentrarse en torno a los límites de este tipo de actividad comercial (Bok 2003: caps. 9 y 10; Meller 2004) y su impacto sobre la tradicional concepción de bien público de la educación superior.

³⁶ Citan el caso de las universidades públicas italianas. Al respecto ver Boffo (2004)

³⁷ Sólo superado en monto por la publicidad de las grandes tiendas y la industria de la telefonía. Ver *El Mercurio*, Economía y Negocios, 20 enero 2006 sobre la base de información de Megatime

Universidades emprendedoras

86. A aquellas organizaciones más exitosas en su camino de adaptación al nuevo entorno, Clark (1998, 2004) las denomina *universidades emprendedoras*. No se trata, como piensan algunos, de un nuevo modelo o “idea” de universidad, ni tampoco de una propuesta normativa, destinada a incrementar el *managerialismo* de su gestión. Se trata, más bien, de la caracterización de un tipo de universidades que durante los años '90 habrían enfrentado exitosamente los procesos de adaptación al nuevo entorno mediante la adopción de cambios que les permitieron elevar sus capacidades de respuesta y acelerar su trayectoria adaptativa³⁸. Inicialmente, la investigación de Clark (1998) se focalizó en cinco factores que según los estudios de casos realizados por él en Europa (y posteriormente ampliados a otras regiones del mundo; Clark 2004) habrían permitido, mediante su combinación, el “realineamiento organizacional” de estas universidades de adaptación exitosa.

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

³⁸ Para una selección y comentario de algunos de los casos de organizaciones universitarias estudiados por Clark, ver Brunner y Tillet (2005), Sección 2.8. Para una presentación de los resguardos que se deben adoptar cuando se desea difundir la experiencia de las universidades emprendedoras en medios socio-económicos y político-culturales diferentes de aquellos de los países desarrollados, ver Brunner y Tillet (2005a).

88. Segundo, aparece una *periferia de desarrollo mejorada*, consistente en una diversidad de centros de investigación y otras instancias de interfase entre la universidad, la economía y la sociedad, conjuntamente con las unidades de gestión que se encargan de promoverlas. Este anillo genera múltiples actividades de investigación y educación contratadas y consultorías, habitualmente (pero no exclusivamente) bajo la forma de iniciativas que caben dentro del “Modo 2” de producción de conocimientos (transdisciplinario, orientado hacia la solución de problemas externamente definidos, ejecutado a través de grupos de tareas o de proyecto, cuyos resultados tenderán a ser evaluados por las distintas partes interesadas y no sólo a través de la evaluación de publicaciones académicas sujetas a la revisión de pares) (Nowotny, Scott y Gibbons, 2001; Gibbons 1998).
89. Tercero, la construcción de una *base de financiamiento discrecional* mediante una diversificación de las fuentes de ingreso, de manera de ampliar la capacidad de la universidad para asignar subsidios cruzados y redistribuir recursos internamente. Ante la permanente presión hacia arriba de los costos y el estancamiento o disminución de los recursos fiscales, una universidad puede ya bien someterse pasivamente a la trayectoria que siguen las asignaciones gubernamentales o intervenir activamente para desarrollar nuevas líneas de financiamiento. La universidad emprendedora sale a buscar nuevos proveedores de recursos que puedan compartir sus costos crecientes. Sólo de esta manera gana para sí un mayor espacio de maniobra. Un portafolio ampliado de flujos de ingreso aumenta los recursos totales a la vez que hace posible compensar pérdidas aquí con ganancias allá. Permite a la organización construir reservas, tomar préstamos e impulsar innovaciones. En breve, la diversidad de fuentes de financiamiento es una precondition de adaptabilidad.
90. Cuarto, un *territorio central estimulado*, de manera que los departamentos académicos con menos posibilidades de diversificar sus ingresos no se queden rezagados o sean marginados del esfuerzo de realineamiento organizacional. El proceso de transformación no se detiene en los departamentos de ingeniería y ciencias y de administración de negocios que, habitualmente, son los primeros en moverse en la

nueva dirección. Por el contrario, en una universidad de adaptación exitosa “un departamento tradicional detrás de otro descubre el valor educacional, y también económico, de transformarse en una unidad emprendedora” (Clark 1998: 142), para lo cual resulta imprescindible que puedan combinar los estándares académicos de la disciplina con una visión hacia fuera, hacia las oportunidades de mercado. Si, en cambio, la producción de servicios educacionales en estas áreas es vista por otros académicos del campo como una venta de bienes de escaso valor, destinada a ir mercado-abajo, entonces la reputación departamental podría dañarse y la unidad entrar en un círculo vicioso de menor reclutamiento de estudiantes y atracción de buenos profesores y consiguiente disminución de prestigio.

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

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

92. El enfoque *clarkiano* de las universidades emprendedoras ha encontrado amplio eco (ver, por ejemplo, OECD 2001) pero ha suscitado, también, planteamientos críticos. Marginson (1999), a la luz de la evidencia recogida en Australia, señala los siguientes límites—en dicho país—en el desarrollo de estas organizaciones-empresas:

- a. Primero, sus líderes estarían demasiado lejos de las instituciones que gobiernan al mismo tiempo que se espera demasiado de ellos. Al final del día, ellos carecen de las redes de soporte necesarias en la base departamental de su universidad y su desempeño se limita a la acción gerencial.
- b. Segundo, con frecuencia la universidad-empresa parece sortear o confrontar a las culturas académicas antes que “trabajar a través de ellas”. Aumenta el número de profesores de jornada parcial y la importancia de los profesionales no-académicos en posiciones administrativas, mientras que los académicos permanentes juegan un rol menor.
- c. Tercero, adicionalmente, el fortalecimiento de un núcleo central de capacidad estratégica, de respuesta rápida y de distribución de recursos discrecionales se hace al costo de restar dinamismo a las culturas académicas. Éstas se hallan sometidas a una continua supervigilancia y creciente estandarización, al mismo momento que son forzadas a focalizarse en programas de corto plazo.
- d. Cuarto, como resultado de todo lo anterior, la comunidad institucional interna de la universidad-empresa se debilita; sus líderes orgánicos pierden poder, las relaciones externas crecen en detrimento de las internas y se tiende al isomorfismo; es decir, a la imitación de modelos genéricos tomados de otras universidades.

- e. Quinto, y como producto del isomorfismo, la identidad de la universidad decae; disminuyen las confianzas internas y la organización pierde la capacidad de innovar. En suma,

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

IV. Conclusión: Seis tesis sobre el mercado universitario

La revisión de conceptos sobre la *mercadización* de la educación superior efectuada anteriormente permite arribar a una serie de generalizaciones que, a continuación, se exponen esquemáticamente, y comentan, a la manera de seis tesis sobre el mercado universitario (MU).

Los mercados universitarios se crean políticamente

Tesis 1. Los mercados universitarios se instalan políticamente; no son el producto de una larga evolución braudeliana. En efecto, nacen no del lento desarrollo de los “juegos del intercambio”—partiendo por los mercados elementales cuyo origen “se pierde en la noche del tiempo” hasta culminar en la “sociedad de mercado generalizado” que hoy domina globalmente—sino de intervenciones de la autoridad pública.

- El espacio natural, por decir así, de las universidades es inicialmente un espacio corporativo, gremial o institucional (Le Goff 1986; de Ridder-Symoens 1992); no el espacio de los mercados. Más tarde, con el surgimiento de los estados-naciones, la mayoría de ellas se asimila dentro del espacio estatal (Rüegg 2004). Al espacio del mercado ingresan sólo tardía y forzadamente, como resultado de decisiones políticas y mediante la aplicación de reglas burocráticas.
- En su origen, por tanto, el MU no tiene nada de espontáneo. No surge, a la Hajek, de un largo proceso evolutivo, a la manera de una estructura que se auto-organiza. Al contrario, es producto del “racionalismo constructivista”; una obra de ingeniería social.
- La conformación del MU, en cuanto opera en un espacio preconstituido (corporativo y estatal), queda enlazado por los hilos de una historia que le precede—la historia de las instituciones y de los sistemas nacionales de

educación superior—y es tributario, al mismo tiempo, de la historia de su propia instalación.

- *A lo primero.* El mercado no hace a las instituciones; en el mejor de los casos las fuerza a redefinir sus comportamientos y estimula el surgimiento de nuevas instituciones. Desde su implantación, por tanto, el MU adquiere un entramado institucional que, de suyo, es producto de una historia que ha ocurrido fuera del mercado. Al MU recién formado concurren en consecuencia instituciones dotadas con muy distintos *endowments*, revestidas de diferentes reputaciones, ya situadas en una escala jerárquica, de tamaños diferentes, con capacidades muy disímiles de hacer frente al mercado, geográficamente distribuidas, con muy variados grados de amplitud y solidez disciplinarias, etc.³⁹
- *A lo segundo.* Al mismo tiempo, la historia de instalación de un MU—esto es, el proceso político-burocrático que lleva a su implantación—le confiere también algunas de sus características fundamentales y condiciona su posterior evolución y funcionamiento. ¿Ha sido impuesto adversariamente o por medio de negociaciones? ¿Con qué grado de legitimidad cuenta el proceso de su implantación? ¿Ha sido implementado gradual o aceleradamente? ¿Y con qué alcance? ¿Cuánto ha perjudicado o favorecido a las instituciones preexistentes? ¿Bajo qué regulaciones se ha creado? ¿En qué coyuntura de la política nacional?
- Por todo esto, los análisis del MU necesitan seguir minuciosamente el proceso de su implantación en los diferentes contextos nacionales, antes que explicar su aparición por un reducido número de factores aparentemente comunes: la globalización, la retracción del estado / gobierno de la educación superior, la crisis fiscal, la ideología neoliberal, el triunfo del capitalismo, el empuje privatizador, etc.

³⁹ Sobre las dificultades de las nuevas universidades para ingresar al mercado de la investigación académica ver Hazelkorn (2005)

- Asimismo, es imprescindible evitar que la oposición dicotómica entre MU, en un extremo, y coordinación político-burocrática de los sistemas de educación superior en el otro, sea utilizada como una forma de representar y clasificar los sistemas realmente existentes. Dicha oposición sólo tiene sentido en el plano de los tipos ideales, como un instrumento de construcción conceptual. Una buena parte de los debates contemporáneos sobre políticas educacionales, sin embargo, procede como si los tipos ideales fueran indistintamente ya bien productos ideológicos o bien manifestaciones histórico-concretas de la realidad de un sistema social.

El mercado universitario reorganiza el espacio de coordinación

Tesis 2. La conformación de un MU representa siempre un intento deliberado por reorganizar el espacio donde se desenvuelven las instituciones con el fin de desplazar el patrón dominante de coordinación desde el gobierno y las corporaciones hacia una nueva forma de coordinación que fuerce (o estimule) a las instituciones a asumir un rol más activo en su propia sustentación.

- En el límite teórico, tal desplazamiento podría llevar a las instituciones a depender únicamente de transacciones comerciales realizadas en el mercado, bajo el principio de la libre elección (soberanía del consumidor) y la provisión competitiva del servicio.
- En este sentido puede entenderse el MU (puro) como un sistema de coordinación basado en relaciones de compra y venta, donde existe un campo definido de producción/consumo, hay competencia entre los productores, productos identificados ('commodities'), precios e intercambios monetarios entre productores y consumidores, y donde rigen los comportamientos y valores consistentes con el cálculo económico. (Marginson 2004b:5)

- *Weber, cita 1*: “Frente a todas las estructuras de tipo ‘comunidad’ [...] que regularmente sólo encierran una racionalización parcial de su actividad comunitaria, pero que, por lo demás, son muy distintas en su estructura— más o menos amorfa o socializada, más o menos continua o discontinua, más o menos abierta o cerrada—aparece ahora como arquetipo de toda actividad societaria racional la socialización que, en virtud del intercambio, tiene su escenario en el mercado” (Weber 1964:Vol.1, p.493). Precisamente, este es el punto en que se encuentran las universidades al momento de ser introducidas en un mercado universitario (dominante mayor) o expuestas a políticas que usan mecanismos de tipo mercado.
- Por su lado, los agentes se hallan situados en una “situación de mercado”, agrega Weber, sólo cuando hay intercambio por dinero, de donde se sigue que en un sistema donde la educación de pregrado es provista libre de cargo o con un cargo puramente nominal, propiamente no puede hablarse de un MU, aún si las universidades compiten entre sí y venden otros servicios de conocimiento.
- *Weber, cita 2*: “Regulación de mercado, por el contrario, es un estado de cosas donde existe una restricción sustantiva, efectivamente hecha valer por las disposiciones de un orden, sobre la *mercabilidad* de ciertos objetos potenciales de intercambio o sobre las libertades de mercado de ciertos participantes. [...] La racionalidad de la regulación de los mercados ha estado históricamente asociada con el crecimiento de la libertad formal de mercado y con la extensión de la *mercabilidad* de los bienes” (Weber 1978:Vol 1, p.85).
- La racionalización de mercado de la ES es siempre, necesariamente, limitada, porque (como sostiene la Tesis 1), el MU se constituye en un espacio donde prevalece, desde el comienzo, un orden de disposiciones que lo limita sustantivamente. Muchas de estas disposiciones se asimilan en sus efectos a las que enumera Weber: (i) exclusión de ciertos objetos de las

negociaciones de mercado, como ocurre con las credenciales universitarias y los exámenes que llevan a su obtención; (ii) exclusión de ciertas personas de participar en el mercado, como ocurre habitualmente con las personas que no cumplen con los requisitos legales necesarios para ingresar a la universidad; (iii) limitación de la libertad de los consumidores, por ejemplo mediante diversas formas de racionamiento (que en la academia adoptan la forma del *numerus clausus*); (iv) restricción de la libre competencia en favor de la posición de mercado de ciertos agentes e intereses, como sucede con los subsidios directos otorgados a determinadas categorías de universidades en Japón o Chile, que así ven mejorada su capacidad de competir en el mercado; (v) reserva de ciertas oportunidades económicas en el mercado para agentes que actúan como concesionarios de la autoridad, precisa situación en que se encuentran, por ejemplo, las universidades designadas como públicas en el caso chileno.

- Varias de estas limitaciones son de tipo tradicional o convencional, lo cual confirma que el MU se implanta sobre una estructura institucional y unas relaciones de poder ya dadas, y explica también que el nuevo patrón de coordinación no sustituye a los anteriores sino que se entrelace con ellos, a la manera como supone el triángulo de coordinación de Clark. Sólo si el nuevo patrón logra desplazar el centro de gravedad suficientemente, al punto de alterar los equilibrios preexistentes, se podrá hablar de un nuevo sistema de coordinación o un patrón predominante de MU.

- Puesto de otra forma, el MU es siempre un mercado regulado, no sólo porque en él se halla activamente presente el gobierno con sus políticas e intervenciones de orden administrativo sino además, y tanto más decisivo, porque en él continúan operando las tradiciones, los valores y las orientaciones de las instituciones y sus comunidades profesionales. Como dice Weber a propósito de otro tipo de comunidades, “Todas ellas son obstáculos para el libre desarrollo de la mera comunidad de mercado y los

intereses específicos del mercado; en cambio, estos intereses son las tentaciones específicas para todas ellas” (Weber 1964:Vol.1, p.494).

- Las comunidades académicas, su *ethos* colegial, sus valores *mertonianos* y las adscripciones disciplinarias de los profesores e investigadores son, o pueden ser, un efectivo contrabalance frente a los requerimientos del mercado. Pero, realistamente, no puede excluirse, como señala Weber y muestran abundantemente los análisis del “capitalismo académico” de Slaughter y Rhoades (2004), dichos requerimientos son, al mismo tiempo, una “tentación” para los académicos y sus instituciones. Y pueden llegar a ser, en un MU plenamente establecido, un estímulo y una excitación.
- Por último, y tal vez lo más decisivo, el MU nunca logra subsumir por completo a la educación superior (¡al menos hasta ahora!) porque su implantación no transforma a las universidades en firmas o empresas orientadas exclusivamente por el motivo de lucro, con la excepción de aquellas instituciones privadas con fines de lucro que (declaradamente o en la práctica) operan única y exclusivamente en el ámbito de la venta de servicios. La mayoría de las universidades públicas y privadas, por el contrario, mantienen al ingresar al MU su naturaleza mixta de organizaciones “donativo-comerciales-sin fines de lucro”.

El mercado universitario estimula a las instituciones a competir por recursos de todo tipo

Tesis 3. Ante todo, el MU es un medio de coordinación que estimula a las instituciones a competir por recursos (materiales, financieros, humanos, de relaciones y simbólicos) y así a descubrir y a adaptarse a las nuevas condiciones del entorno, poniendo sus propias capacidades y servicios de conocimiento en “situación de mercado”.

- Lo que aquí se llama MU—es decir, las políticas, estrategias y comportamientos de las autoridades y las organizaciones que llevan a la

conformación y desarrollo de contextos de opción y competencia—avanza precisamente creando, expandiendo y regulando dichos contextos. La *mercadización* es el conjunto de estos procesos que, progresivamente, hacen descansar más y más la coordinación de los agentes envueltos en la acción competitiva de los participantes al mismo tiempo que ella es sujeta a regulaciones que buscan asegurar fines extra-mercado.

- Hay envueltas aquí dos cuestiones. Una dice relación con la naturaleza de la competencia en estos mercados; la otra, con la forma como las diversas funciones o servicios de la educación superior ingresan en la esfera de la *mercadización*.

- La naturaleza de la competencia en el MU es esencialmente *hayekiana*. Esto significa varias cosas (Hayek:1980, cap.V):

- Primero, dado que en general el conocimiento que existe sobre las mercancías disponibles es inadecuado (más aún en el caso de los servicios de la educación superior), esta inadecuación se compensa, como dice Hayek, mediante la experiencia que tienen las personas y las firmas (en nuestro caso, las universidades) a través de la competencia, que en gran medida es por eso competencia por reputación y confianza (*good will*).
- Segundo, por tanto, la competencia de que hablamos aquí tiene poco que ver con la “competencia perfecta” de los economistas. No hay mercancías homogéneas—al contrario, cada institución produce un tipo específico y característico de la “misma” mercancía—ni los participantes en el mercado tienen un conocimiento completo de los factores relevantes.
- Más bien, tercero, el mercado de servicios de educación superior se asemeja a aquel descrito por Hayek donde las mercancías

producidas no pueden fácilmente clasificarse en distintos grupos sino que forman un continuo de sustitutos cercanos, donde cada unidad es algo diferente de la siguiente pero sin ruptura del continuo. (Piénsese en los diferentes procesos y títulos que llevan a la formación de abogados cuando existen 30 o más universidades que ofrecen este servicio en el mercado).

- Cuarto, en estas circunstancias la competencia, aún sin ser “perfecta”, juega un papel esencial: permite a todos los agentes involucrados adquirir gradualmente, por ensayo y error, el conocimiento necesario sobre como producir el servicio al menor costo y mejor adaptado a las preferencias de los consumidores. Es como “un viaje de exploración hacia lo desconocido; un intento por descubrir nuevas maneras de hacer mejor las cosas de lo que se han hecho antes” (p. 101).
- Quinto, la competencia de que tratamos aquí se parece por tanto más a un proceso continuo de descubrimiento en un entorno donde: (i) existe una variedad de sustitutos cercanos, (ii) toma tiempo conocer el mérito relativo de las distintas alternativas, y (iii) donde las firmas participantes poseen un equipamiento (recursos) históricamente determinados (incluyendo las capacidades adquiridas por su personal) a partir del cual tienen que ajustarse a circunstancias externas cambiantes. En otros momentos nos hemos referido a este fenómeno de diferentes capitales de base como la principal determinante de la posición jerárquica de las universidades en el mercado reputacional.
- Sexto, por último entonces, si lo que se busca es “cómo hacer el mejor uso del conocimiento que la gente tiene”, carece de sentido hablar del uso de aquellos recursos “como si existiese un mercado perfecto, si esto significa que los recursos tendrían que ser

diferentes de lo que son, o discutir sobre lo que haría alguien dotado de conocimiento perfecto”. En condiciones de “mercado imperfecto” (como sin duda es el que tratamos), la competencia es más bien pues un medio para descubrir las mejores formas de hacer las cosas con los recursos de que cada institución dispone, ofreciendo una variedad de opciones dentro de un rango más o menos amplio de sustitutos cercanos. Es pues la propia competencia—así entendida—la que induce a los proveedores a segmentar sus mercados y a buscar un ajuste de estatus entre su oferta (posicional) en el mercado y la demanda social y académicamente estratificada de los alumnos.

- En relación a la segunda cuestión, cabe observar (como hecho empírico) que el primer aspecto de la educación superior que ingresa al mercado, es decir, que se *mercadiza*, es la educación de pregrado; la función más antigua y también más prominente de las universidades. Aquí el producto es fácilmente convertible en mercancía, aunque luego resulte complejo determinar su costo, fijar su precio y venderlo a los clientes deseados. Efectivamente, en este espacio existe una tradición de competencia entre las organizaciones universitarias y, aun sin necesariamente existir un ‘*cash nexus*’, hay una costumbre social, y de las instituciones, de sujetar la disponibilidad de puestos de estudio a las fuerzas de la oferta y la demanda.

- En ausencia de una decisión de las propias instituciones de dar este paso, el gobierno puede ya bien obligarlas a darlo mediante decisiones políticas y legislativas, o negociar con ellas un adopción gradual del cobro de aranceles, o incentivarlas a hacerlo reduciendo sus subsidios instituciones y, en general, facilitar este tránsito mediante el uso de préstamos y becas estudiantiles y de *vouchers* (poco frecuentes en la educación superior) o mediante esquemas de préstamos estudiantiles. Asimismo, los gobiernos pueden esgrimir poderosos argumentos de equidad en favor de esta medida (Barr 2004) y emplearlos,

frente a las instituciones, para justificar regulaciones de precios en este mercado.

- El mercado de la formación de postgrado, especialmente de maestrías profesionalizantes, suele desarrollarse por la propia iniciativa de las instituciones bajo condiciones de MU. Habitualmente, el gobierno no interviene tampoco para regular este mercado, salvo en el punto de la habilitación para el ejercicio de ciertas profesiones.

- Bajo el acicate del MU, las universidades prontamente desarrollan un abanico de nuevos servicios educacionales, como educación de postítulo, educación continua, educación a distancia, educación internacional, programas de entrenamiento corporativo, de normalización de estudios interrumpidos, etc. Aquí los controles de calidad y las regulaciones de autoridad son bajas o nulas y las universidades pueden verse llevadas (“tentadas” en el sentido de Weber) a vender certificados educacionales si acaso existe un mercado para ello.

- La investigación académica da lugar también a un activo mercado, solo que limitado, en lo esencial, a aquellas universidades que cuentan con una extensa plataforma de producción de conocimiento, acumulada a lo largo del tiempo, o que están en condiciones de invertir en su creación. Con todo, alrededor del mundo la *investigación académica* continúa siendo financiada, principalmente, por los gobiernos. El mercado propiamente de investigación académica se halla así limitado a aquellas investigaciones que interesan a las empresas, a ciertas áreas específicas, a la generación y comercialización de patentes y, más en general, al amplio espectro de actividades propias del “Modo 2” de producción de conocimientos cuyos productos las universidades pueden vender a diferentes partes interesadas.

- Internamente, además, al lado de los mercados de consumidores educacionales y de venta de servicios de investigación, el MU estimula la generación de mercados para las ocupaciones académicas, pasando éstas a

formar parte de regímenes de libre contratación, con sueldos negociados individualmente y de duración variable, incentivos por productividad y premios salariales (y otros beneficios) para los profesores de más alto prestigio. (El fenómeno de los “profesores estrellas” como se conoce en los Estados Unidos). Se reduce o elimina así la organización burocrática de la profesión académica y esta pasa de ser una profesión administrada a convertirse en una profesión de mercado, forzando a sus miembros a competir por prestigio o por precio, a adoptar nuevos motivos y modelos de acción, a cambiar frecuentemente de identidad y a transformarse, ellos mismos, en emprendedores que deben contribuir a la generación de recursos para su unidad o universidad.

- Estos son, entonces, los principales mercados internos del sistema a través de los cuales se manifiesta la instalación de un MU. Las múltiples especializaciones, segmentaciones y distribuciones en el espacio y el tiempo de estos mercados, y los comportamientos que las instituciones despliegan en cada uno de ellos para sacar provecho del nuevo entorno comercial, constituyen una parte fundamental del dinamismo competitivo de los sistemas que antes denominamos de *mercado dominante mayor* (ver párrafo 25a).

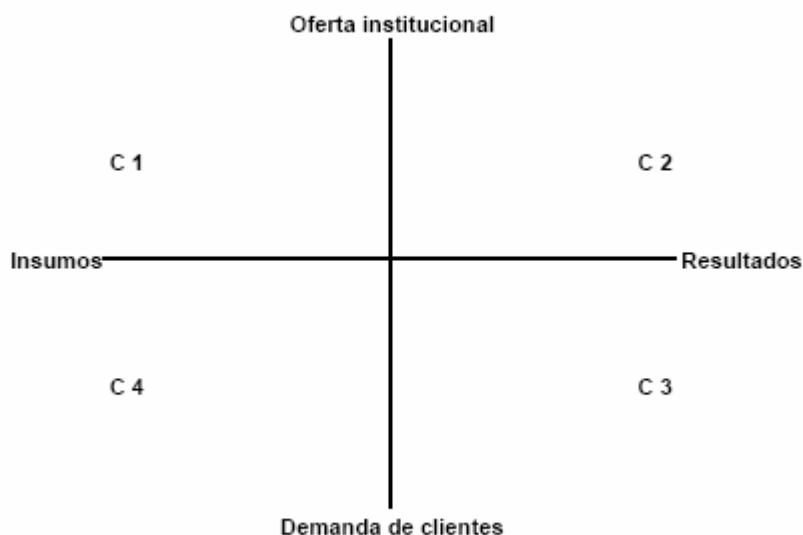
En contextos de mercadización los subsidios juegan un rol determinante

Tesis 4. En contextos de mercadización, pero donde aún en condiciones de MU dominante una proporción mayoritaria de las instituciones no se comporta con arreglo a fines de maximización de utilidades, la forma y el destino de los subsidios públicos juegan un rol determinante.

- En cuanto a la forma que adopta la asignación de los recursos fiscales a la educación superior, ella puede ser más o menos favorable al proceso de *mercadización*, según la amplitud e intensidad de la competencia que introduce en el sistema institucional. Si los recursos son transferidos a los proveedores bajo la forma de un aporte-donación, ellos tendrán escasos incentivos para modificar sus comportamientos, reducir costos, mejorar la productividad o aumentar la calidad del servicio. En el otro extremo, si las transferencias de

recursos públicos se dirigen a la demanda y hacen uso de mecanismos de tipo mercado, obligando a las universidades a competir entre sí, los subsidios tenderán a generar contextos de cuasi mercado, o mercado administrado, donde las instituciones deberán comportarse “como si” estuviesen en condiciones de mercado.

- En seguida está la cuestión de qué se financia mediante los subsidios públicos; si los insumos o los resultados. En ambos casos se subsidia al proveedor pero con una orientación distinta. En la primera alternativa se financian los requerimientos de la institución para desarrollar su función de producción; en el segundo, los logros—medidos de alguna forma—del proceso de producción. Aquella tiende a ser insensible a los costos; ésta a sensibilizar a las organizaciones hacia la eficiencia.
- Si cruzamos ahora ambos ejes—el de la forma y el del objeto del financiamiento—podemos distinguir cuatro diferentes modelos de financiamiento público de la ES⁴⁰.



⁴⁰ Adaptado de Jongbloed (2004), Vossensteyn (2004) y CHEPS (2001).

- El *Cuadrante (C 1)* representa la situación más tradicional del financiamiento de la educación superior que, en su máxima expresión—como prevalece todavía en algunas partes de América Latina y en medida importante en España (Ginés Mora y Villarreal 2001)—financia todo o gran parte del presupuesto de las universidades públicas mediante asignaciones en bloque, calculadas en función de insumos; en particular, el número de estudiantes. En estas condiciones las instituciones son sustraídas de la competencia. Reciben habitualmente un aporte directo del gobierno, basado en antecedentes históricos—“tanto el año anterior, lo mismo éste”—y sueltamente estimado en relación al gasto por estudiante matriculado. El financiamiento es inercial, por tanto. Anualmente pueden negociarse incrementos para nuevas líneas o inversiones de capital. Periódicamente, cuando los ingresos de la hacienda pública caen, los presupuestos asignados a las universidades tienden a deteriorarse. Las universidades no tienen motivos especiales para preocuparse de sus costos, salvo en momentos de restricción de los fondos públicos. En estas circunstancias tenderá a aumentar la presión corporativa de las universidades hacia el gobierno y, en sentido contrario, la presión burocrática sobre las autoridades universitarias. Este modelo de asignación de recursos es propio del modo latinoamericano de coordinación político-burocrática de los sistemas de educación superior (Brunner 1993). Refuerza el poder autónomo de la corporación académica a cambio de extender su dependencia de los recursos gubernamentales. En sistemas de mercado administrado, en cambio, como pasaremos a ver de inmediato, se reduce (en la medida de lo posible) el financiamiento otorgado inercialmente a las organizaciones. (Teóricamente podría reducirse hasta alcanzar el nivel más bajo compatible con la preservación de la función educacional y la capacidad de investigación de las instituciones).
- El financiamiento de los proveedores en función de resultados (*C 2*) es uno de los medios preferidos por los enfoques presupuestarios del NPM, en cualquier ámbito de los servicios públicos. Es utilizado en sistemas de coordinación político-burocrática por autoridades y organizaciones que buscan aumentar la

eficiencia en la provisión del servicio, como ocurre por ejemplo con el sistema holandés que financia la función educacional de las universidades mediante una fórmula basada en el número de graduados producidos anualmente, y con el sistema danés—conocido como del taxímetro—que financia a las universidades por el número de exámenes rendidos exitosamente por los estudiantes. En ambos casos se ejercen controles de calidad que buscan evitar que los resultados esperados sean obtenidos deteriorando la calidad del servicio. El financiamiento por medio de contratos de desempeño o de rendimiento como se usan extensamente en los países nórdicos y más limitadamente en Francia, se orientan en la misma dirección.

- En general, el uso de mecanismos de tipo mercado por parte de la autoridad pública se funda en la creencia de que si las instituciones compiten en un contexto de incentivos correctamente administrados, ellas tenderán a incrementar su eficiencia y a aumentar su *accountability* y capacidad de respuesta al entorno cambiante. Por su parte, la autoridad logra dar mayor transparencia a los subsidios que entrega a las universidades. Es probable que bajo estas condiciones se incremente también el poder de los gerentes académicos y aumente la presión evaluativa sobre los académicos.
- El financiamiento por resultados orientados a la demanda de los clientes (C 3) institucionales agrega otra serie de mecanismos de tipo mercado al portafolio de nuevos instrumentos gubernamentales. En Inglaterra, por ejemplo, se experimentó con licitaciones de recursos a cambio de propuestas universitarias de formar tal número de graduados, obligándolas así a competir por precios en relación a un estándar de costo fijado por el gobierno. Mecanismos similares se emplean para financiar ciertos tipos de investigación académica, donde el gobierno compra productos de conocimiento creando un espacio de competencia entre las instituciones proveedoras.
- Los créditos o préstamos estudiantiles son una típica forma de financiar la demanda de los clientes por el lado de los insumos de las instituciones

(*Cuadrante C 4*), con la idea de promover la competencia por estudiantes entre las universidades, ajustar su oferta de programas a las preferencias de los consumidores y simular un espacio donde se otorga un mayor poder a quien paga por el servicio. Bajo condiciones de MU, el esquema se amplía para incluir a proveedores privados y así ampliar la libertad de elección. Alternativamente, el gobierno puede utilizar *vouchers* como una manera de asignar recursos fiscales a la demanda (Dohmen 2000; Jongbloed y Koelman 2000).

- En suma, los gobiernos emplean en la actualidad una diversidad de modelos e instrumentos de financiamiento que, en ausencia de un MU dominante, sin embargo introducen un mayor grado de competencia entre las instituciones públicas, forzándolas a participar en un mercado administrado. Usualmente, estas medidas se acompañan además—sobre todo en situaciones de disminución del gasto público en este sector—con la promoción, por parte de las instituciones, de actividades generadoras de recursos extra-presupuestales, que en varios países representan ahora una proporción significativa (y creciente) de los ingresos totales de las universidades. Dicho de otra forma, el cuidadoso diseño y aplicación de políticas orientadas a los resultados y a la demanda promueve, como efecto asociado, el desarrollo de comportamientos empresariales por parte de las universidades, aun en sistemas de *mercado complementario menor*.

Bajo condiciones de mercado, las universidades compiten según su posición jerárquica de recursos

Tesis 5. Bajo condiciones de MU, y en ocasiones también en mercados administrados (mercado dominante menor), las universidades compiten según su posición en una escala jerárquicamente distribuida en función de los recursos previamente acumulados. Su posición en esta escala condiciona las estrategias de cada institución.

- ¿En qué consisten los recursos previamente acumulados por las universidades? Esencialmente, en su *capital básico*, compuesto por los subsidios e ingresos

históricamente recibidos y transformados en su plataforma de capacidades; su *capital humano* (sus académicos, administradores y alumnos); su *capital social* (relaciones y normas que rigen a la comunidad institucional, le otorgan su identidad y la vinculan “hacia fuera” con grupos sociales y organizaciones), y su *capital reputacional* (producto del prestigio de sus académicos; de la composición interna de sus funciones—i.e. el *mix* de docencia de pre y postgrado e investigación; la cobertura y prestigio académico y social de las áreas disciplinarias que cubren; el nivel selectivo—académica y social—de sus alumnos, y de la trayectoria reputacional de la institución).

- En consecuencia, las universidades que ingresan al MU no entran a una “cancha de juego pareja”, todas situadas en el mismo punto de partida. Tampoco se hallan posicionadas únicamente en una jerarquía de estratificación económica (como a veces parece sugerir Winston). Más bien, ingresan a una compleja red de distribución de capitales institucionales, los cuales, de acuerdo a la regla *bourdiana* valen en cuanto pueden convertirse de un tipo de capital en otro y de su valorización relativa en diferentes mercados.
- Desde este punto de vista puede decirse que las universidades compiten posicionalmente en un *mercado reputacional*, que es aquel donde se convierten y valorizan los diferentes capitales que comandan las instituciones. Por tanto, este mercado es, al mismo tiempo, un *mercado jerárquicamente segmentado*, donde la “moneda de cambio” son los prestigios que expresan el valor de sus diferentes capitales.
 - Las reputaciones institucionales no son estáticas sino continuamente producidas y negociadas a través de las estrategias institucionales en diferentes mercados.
 - La jerarquía posicional no es una jerarquía única y continua—i.e. de una sola dimensión y la misma en todos los mercados—sino una suma

de escalas de estratificación con varias dimensiones según de qué capitales se trate y de los mercados donde se hagan valer.

- Esto explica que las estrategias destinadas a aumentar los recursos (no solamente económicos) de las universidades se oriente, primero que todo, a segmentar los mercados para obtener ventajas competitivas o nichos protegidos en cada uno de aquellos en que operan, permitiéndoles obtener la máxima valorización posible de sus diferentes capitales y la mejor “tasa de cambio” para su conversión.
- Los mercados de educación superior son altamente segmentados no sólo desde el lado de la oferta sino también de la demanda. De todos los mercados relevantes, el más estudiado en la literatura es el de la educación de pregrado; el más tradicional, masivo y “rentable”, tanto desde el punto de vista del presupuesto de las universidades como de la producción de prestigios.
- Para los alumnos, este es, básicamente, un mercado de dos caras. Por un lado, es un mercado para la adquisición de credenciales (con valor de capital humano y de señalización en el mercado ocupacional). Por el otro, es un mercado de obtención de estatus, en el sentido weberiano de apropiación y cultivo de atributos que generan estimación social. En general, como señala Collins (1997:125), un grupo de estatus comprende a todas las personas que comparten un sentido de igualdad de status basado en una cultura común: “estilos de lenguaje, preferencias de vestimenta y apariencia, tópicos y estilos conversacionales, opiniones y valores, y preferencias en el deporte, las artes y los medios de comunicación”. Los grupos de estatus pueden derivarse de diferentes fuentes más generales. Weber (1978: Vol.1 305-08 y Vol 2., cap. IX:6) menciona tres: diferencias de riqueza, de poder y de pertenencia cultural tales como grupos étnicos, religiosos y educacionales. La búsqueda de estatus es una constante en las sociedades y, contemporáneamente, las fuentes culturales de su determinación adquieren cada vez más importancia.

- La dinámica del mercado de la enseñanza de pregrado está determinada esencialmente por la posición reputacional de las instituciones que ofrecen credenciales de diferente valor (como capital humano y señal en el mercado ocupacional)⁴¹ de un lado y, del otro, acceso a bienes de estatus; es decir, a participar en una cultura común que genera atributos de estimación social.
- La literatura anglosajona se centra particularmente en el análisis de aquella parte del mercado de pregrado donde compiten las instituciones de mayor reputación por los alumnos de más alto estatus académico (frecuentemente asociado también a un alto estatus socio-económico). Los análisis de Winston, Marginson y otros sobre este mercado—que llaman de estatus o mercados donde el ganador-lleva-todo) explican bien el emparejamiento entre universidades de más alta reputación y alumnos de mayor capital académico y social que se hallan en condiciones agregar (como insumos a la función de producción) un valor de prestigio a aquellas universidades que los seleccionan y de las cuales reciban una prima por el *efecto-de-pares* (que, mirado desde otro ángulo, no es sino un aspecto del efecto-de-status).
- Sin embargo, dicho enfoque encuentra dificultades a la hora de explicar la competencia institucional en las partes intermedia y baja de la jerarquía posicional. Postula que en estos espacios del mercado, dado que allí no habría estatus que cultivar ni crear, las instituciones se reducirían a competir por precio o por escala en el ámbito de su función de credenciamiento, concentrándose tanto la oferta como la demanda en la compra y venta de conocimientos y destrezas útiles. Es decir, de capital humano. Esta explicación no parece enteramente satisfactoria sin embargo.
- Se esboza aquí, por eso, un enfoque alternativo, a partir de de las estrategias de segmentación del mercado y la lucha por la obtención de estatus. Las universidades situadas en las partes bajas de la jerarquía posicional de

⁴¹ Ver Rappaport, Benavente y Meller (2004)

proveedores ofrecen, igual que aquellas situadas en la cima, un determinado *mix* de credenciales y estatus. Y los alumnos que pagan por ingresar a ellas—por lo demás, también bajo regímenes de primas y discriminación de precios, como se observa en el caso chileno—aspiran, también, a adquirir capital humano y estatus. El mero hecho de “pasar” por una universidad y hacerse de una credencial es una fuente, efectivamente, de estatus de base educacional que otorga una positiva estimación social dentro de los grupos de referencia de los alumnos de menor capital académico y social, amén de mejorar sus probabilidades de ingreso.

- Luego, lo que en un enfoque unidimensional y continuo aparece como un único orden jerárquico de posiciones institucionales—de arriba hasta abajo—en esta otra perspectiva aparece como una diversidad de jerarquías reputacionales en diferentes mercados segmentados por distintos criterios de estatus. Por ejemplo, es probable que para aquellas familia chilenas (y sus comunidades) cuyos hijos acceden por primera vez a la educación superior, el horizonte de elección no esté dado por la posición relativa de las instituciones en la jerarquía reputacional completa sino por la reputación específica de las instituciones en aquel segmento del mercado donde aspiran a encontrar un estatus local. Si el puro credencialismo pudiera parecer más pronunciado aquí, tanto desde el lado de la oferta (que se reviste del discurso de la utilidad práctica de los estudios) como de la demanda (que aspira a obtener los conocimientos / destrezas y la señalización necesarios para ingresar con ventajas relativas al mercado laboral) ello se debe a que la credencial en sí, independientemente de su valor de cambio, es constitutiva de estatus en estos grupos y se acompaña de la debida estimación social.

En un mercado universitario jerárquicamente segmentado se plantea una disputa por el control de las regulaciones de mercado

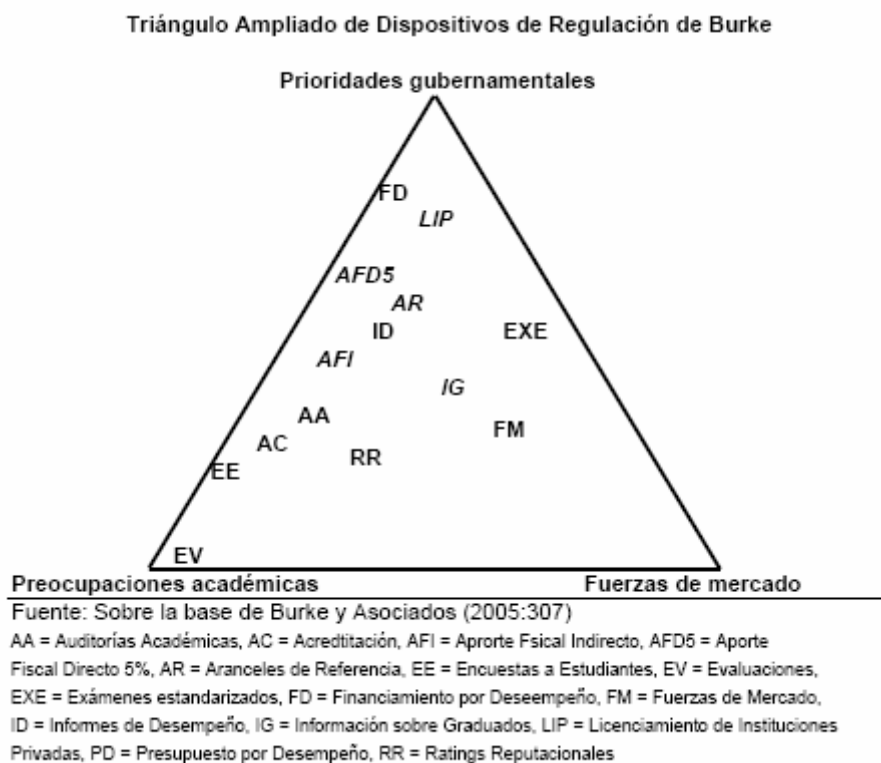
Tesis 6. En un MU jerarquizado reputacionalmente y con competencia entre proveedores y usuarios por vender y comprar credenciales, cononocimientos /

destrezas y estatus de diferentes valores, se plantea de manera aguda una disputa en torno a la naturaleza, las funciones y el control de las regulaciones del mercado.

- En efecto, en un sistema con coordinación de mercado dominante (mayor o menor) pero donde las instituciones operan en su mayoría con subsidios del gobierno (de distinto tamaño), producen un bien con propiedades de bien público y ofrecen servicios que comprometen la confianza pública (como ocurre con las credenciales profesionales), se generan acentuadas asimetrías de información, cuestiones de responsabilización pública y riesgos de externalidades negativas. La regulación de los mercados busca soluciones para estos asuntos pero su especificación—qué regular, cuánto, cómo y a favor de quién—es siempre objeto de conflictos y negociación.

- En efecto, los intereses de los agentes que participan directamente en el MU, y de aquellos que tienen intereses externos que hacer valer ante este mercado, no son coincidentes unos con otros ni entre sí; al contrario, frecuentemente se oponen. Por lo pronto, incluso la necesidad de regular este mercado es disputada, al menos en cuanto se trate de regulaciones ordenadas por la autoridad pública, bajo el argumento de que ellas perturban el orden espontáneo y la capacidad auto-correctiva del mercado. (Argumenta, claro está, que no se sostiene siquiera en el ámbito de la competencia entre firmas motivadas por el deseo de maximizar sus utilidades; mucho menos en la inusual o extraña economía donde compiten las universidades). Más bien, si uno se atiene al funcionamiento real de ésta, observa el surgimiento de un diversificado abanico de dispositivos regulatorios, creados y aplicados bajo constelaciones de intereses divergentes o contrapuestos, que dan lugar a un campo de disputas por la definición y el control de estos dispositivos. Burke y asociados (2005) han desarrollado un interesante enfoque de análisis de dicho campo, usando como base el triángulo de Clark y situando, en su interior, diversos dispositivos regulatorios empleados en el sistema de educación superior de los Estados Unidos. Usaremos aquí su misma representación como

base, agregando (en cursiva) instrumentos adicionales provenientes de la experiencia regulatoria chilena.



- Acreditación (AC)*: Los procedimientos de acreditación, cuyo origen se encuentra en los Estados Unidos, se sitúan en el eje de Preocupaciones Académicas (PA) – Prioridades Gubernamentales (PG), más cerca de aquellas que de éstas (en dicho país), en tanto allá representan un sistema de control de calidad ejercido preferentemente por los propios miembros de la profesión académica pero respaldado por la autoridad pública que usa sus resultados para regular el acceso a ciertos fondos fiscales, particularmente aquellos destinados a créditos estudiantiles. La posición de este dispositivo en el eje PA – PG podrá moverse en una u otra dirección según sea la mayor o menor intervención de la autoridad pública en su diseño y administración; particularmente, si su aplicación es obligatoria o voluntariamente elegida por las instituciones. En Chile ocuparía un lugar más arriba hacia el polo PG, pues ha nacido de una iniciativa gubernamental y luego ha sido sometido a la aprobación del

Congreso, habiéndose propuesto por el Ejecutivo que su tuición superior quede en manos de una agencia de carácter público. En cambio, este dispositivo se halla relativamente lejos del ángulo inferior derecho (Fuerzas de Mercado) porque no parece ser un instrumento con impacto decisivo sobre la demanda estudiantil ni sobre la posición reputacional de las instituciones. Otro matiz: como muestra la experiencia de Chile, la respuesta de las universidades frente a la acreditación varía entre instituciones; las más resistentes a aceptar esta forma de regulación son algunas universidades privadas, ya bien por razones doctrinarias (constituiría una traba político-burocrática para el ejercicio de la libertad de enseñanza) o por considerar que no están preparadas aún para dar este paso.

- *Evaluación (EV)*: En la medida que se trate de un dispositivo destinado esencialmente al mejoramiento interno de las instituciones, bajo control de los académicos, o sea usado por la administración universitaria como parte de los mecanismos de gestión de la calidad, estará ubicado donde aparece en el triángulo de Burke, en el mero ángulo de las preocupaciones académicas. En cambio, si los procesos de auto-evaluación vienen exigidos o motivados por la aplicación de procedimientos de acreditación, en este caso—como sucedería en Chile—su ubicación tendría que desplazarse hacia arriba en el eje PA - PG.
- *Auditoria Académica (AA)*: Tal como ha sido desarrollado en Inglaterra, y adoptado en varios otros países (Massy 2005), este dispositivo forma parte de los mecanismos de control de calidad negociados entre el gobierno y la academia para luego ser aplicado a la verificación de los sistemas de control de calidad de las instituciones, incluyendo el control de resultados y, en especial, el destino laboral de los graduados. Suele ser preferido por los académicos y administradores universitarios en la medida que su aplicación impone una menor carga de trabajo a las instituciones que los procedimientos de acreditación. Interesa a los gobiernos que por su intercesión adquieren un medio poco intrusivo, pero eficaz, de monitorear la calidad y eficiencia de los desempeños universitarios. Puede resultar atractivo también para el mercado,

en la medida que proporcione información válida y suficiente sobre el destino laboral de los graduados.

- *Licenciamiento de instituciones privadas (LIP)*: Dispositivo establecido por ley que en Chile permite al gobierno reglar el acceso de nuevos proveedores privados al MU, estableciendo normas para su conformación y sujetándolas durante un período extenso de tiempo a supervisión, hasta el momento de decidir su plena autonomía. La función es ejercida por un organismo público de carácter semi-autónomo, con integración de representantes estatales y académicos.

- *Fuerzas de mercado (FM)*: Situadas más próximas al eje que corre entre la coordinación político-burocrática y la coordinación provista por el mercado, las FM representan aquí un dispositivo que—al abrir un espacio de competencia entre las universidades, de preferencia mediante la venta (subsidiada) de sus servicios educacionales—crea un nuevo contexto de incentivos que, se espera, debería cambiar el comportamiento de las organizaciones universitarias en la dirección esperada por el gobierno. Es pues una manera de la autoridad de intervenir a la distancia, mediante la mano invisible. Llevaría a un control de calidad fundado en la soberanía del consumidor, a una mejor adaptación de las instituciones a las demandas externas y a generar eficiencias internas. Con todo, como se ha visto a lo largo de este texto, las FM están lejos de producir estos efectos, pues sólo introducen una débil disciplina de mercado entre las instituciones y sus resguardos de calidad son reducidos debido a fallas de información en este mercado (Massy 2004).

- *Informes de Desempeño (ID)*: Precisamente con el objeto de corregir las asimetrías de información que debilitan la libre elección y la soberanía del consumidor, el gobierno puede emplear dispositivos como los ID, los cuales, generados desde las propias instituciones, dan cuenta al gobierno de los resultados institucionales, ya sea en términos de metas previamente pactadas o de los objetivos de cada universidad. Con todo, su producción es costosa,

supone desarrollar diversos indicadores de desempeño y, para tener efecto en el mercado, los informes necesitarían ser comparables, ampliamente difundidos y usados por las familias y los alumnos.

- *Encuestas estudiantiles de satisfacción (EE)*: Son un medio eficaz para conocer las percepciones y opiniones de los consumidores del servicio que, por lo mismo, se aproxima más a las preocupaciones académicas; en particular, de los administradores universitarios. Este instrumento tiene escaso impacto externo sin embargo, a pesar de que los resultados (solamente los positivos) suelen ser empleados por los relacionadores públicos de las instituciones, en la publicidad y en las campañas de marketing.

- *Informes sobre Graduados (IG)*: Se utilizan para dar cuenta del destino laboral de las personas que han completado sus estudios. En general, estos informes son producidos (o contratados) por la autoridad pública, se alimentan de información provista por las universidades y recogen directa (o indirectamente) de los propios graduados antecedentes sobre su inserción y trayectoria laborales. En el caso de Chile, el sitio *Futuro Laboral* cumple este objetivo. Da a conocer periódicamente el ingreso promedio (y la dispersión salarial) para los graduados de más de cien carreras, al segundo y quinto año después de haber concluidos sus estudios. Es un dispositivo que podría llegar a ocupar una posición central en el triángulo de Burke, al tener la capacidad de incidir sobre la elección de los alumnos, sobre la planificación y decisión curriculares de las universidades y sobre la formulación de las políticas gubernamentales. Una pregunta pendiente es si con el tiempo se debería informar, además, sobre la situación de ingresos de los graduados de las diferentes universidades, individualmente identificadas, con el objeto de transparentar sus resultados tal como ellos son evaluados (y premiados) por el mercado laboral. En un mercado posicional y de estatus, donde la calidad de los productos es en buena medida función de la calidad de los alumnos-insumos, y ésta a su vez depende en un grado significativo del capital cultural y escolar de los estudiantes, se correría el riesgo—al individualizar institucionalmente la información—de acentuar la

lógica de “ganador-lo-lleva-todo” de este mercado y a profundizar, aún más, las diferencias reputacionales y las desigualdades de la estratificación jerárquica.

- *Ratings reputacionales (RR)*: en Estados Unidos, su producción y circulación constituye una verdadera industria, a pesar de las frecuentes críticas de los académicos a sus metodologías y efectos perversos sobre la competencia posicional y la “carrera armamentista” de costos. Su uso ha empezado a extenderse también en Chile. Y, aunque se endilgan críticas parecidas a la poca confiabilidad metodológica y de la información de base utilizada por los medios de comunicación que producen estos ratings, su impacto sobre las universidades no es menor. No existe evidencia, en cambio, sobre la incidencia que estos tienen en la elección de los alumnos, aunque podría suponerse, teniendo como antecedentes la experiencia de los Estados Unidos, que tampoco aquí su impacto es menor, al menos en la parte superior de la jerarquía reputacional y entre los alumnos y familias que aspiran a, o cultivan, un estatus de distinción.
- *Exámenes estandarizados (EXE)*: Son aplicados al término de los estudios, como un medio de medir comparativamente la calidad de los logros obtenidos por los alumnos de distintas universidades en una misma área de conocimiento. Se ubican a medio camino en el eje de PG – Mercado, en tanto suelen nacer de la iniciativa de los gobiernos (como ocurrió en su momento con el *Proba* en Brasil), y tener, a la vez, el potencial de afectar la reputación de los proveedores y la elección de los consumidores. De cualquier forma, su mayor o menor impacto depende, decisivamente, de la publicidad de los resultados identificados para cada programa e institución. Caso contrario, como ocurre con el examen experimentalmente aplicado en Chile a los alumnos médicos que concluyen sus estudios, cuyos resultados no son públicos, se genera más bien ruido en el sistema y la posibilidad de usarlos torcidamente en la competencia posicional. En contra de este dispositivo empleado como medio

de control de calidad, *accountability* institucional e información al mercado, caben las mismas prevenciones formuladas en el párrafo anterior.

- *Financiamiento por desempeño (FD)*: Varios veces mencionado, descrito y analizado a lo largo de este documento, este dispositivo es utilizado por los gobiernos para implementar sus propias prioridades en los ámbitos de la educación y la investigación. Tiene la ventaja, desde el punto de vista gubernamental, de que se puede aplicar con baja atención a las preferencias de los académicos y del mercado estudiantil. Por ejemplo, para estimular el desarrollo de nuevas líneas de innovación tecnológica en concordancia con la estrategia de competitividad del país y en acuerdo con los empresarios. Frecuentemente se emplean también para imponer a las universidades una mayor *accountability* en el uso de los recursos públicos.
- *Aporte Fiscal Directo (5%) (AFD5)*: El AFD es el principal subsidio institucional que el estado transfiere a las universidades públicas en Chile, no vinculado ni a contratos de desempeño ni a resultados. Sin embargo, un 5% del monto total destinado al AFD es asignado anualmente mediante una fórmula que pondera, en orden decreciente, los resultados de investigación, el número de proyectos financiados por vía de concursos, la proporción de académicos con postgrado y la ratio alumnos/profesor. El cálculo de la fórmula opera de tal forma que se premia a aquellas universidades que cada año superan el crecimiento promedio de las demás en estas variables. Y el premio pasa a incrementar la base permanente de las instituciones favorecidas, premiadas, sirviendo como parámetro para la asignación del AFD en los años siguientes.
- *Aporte fiscal indirecto (AFI)*: Premia con un subsidio per capita a las universidades (públicas o privadas) chilenas según el número y la posición de ranking de los alumnos que matriculan cada año provenientes de los 27.500 con los más altos puntajes en la Prueba de Selección Universitaria. Igual como el anterior, constituye un estímulo a la competencia entre las universidades. Ambos mecanismos han sido criticados por favorecer a las universidades con

mayor capital institucional, reforzando así la jerarquía posicional del mercado; y el AFI, adicionalmente, por tener un carácter socialmente regresivo, debido a la asociación existente entre los altos puntajes en el examen de selección y el status socio-económico de los alumnos.

- *Aranceles de Referencia (AR)*: Algunos países europeos usan medidas más fuertes para controlar el valor de los aranceles que las universidades pueden cobrar a sus alumnos: fijación de precios o bien techos impuestos (o convenidos) para limitar sus incrementos. El arancel de referencia es una reciente innovación en el marco de las políticas de financiamiento de créditos estudiantiles por parte del gobierno chileno. Consiste en determinar franjas de precios para distintos tipos de carreras estimando el costo de la institución más “eficiente” y, sobre esta base, fijar el monto máximo de recursos que el gobierno está dispuesto a destinar a préstamos estudiantiles. La diferencia entre el monto oficial del préstamo y el arancel realmente cobrado al alumno debe ser cubierta por él, o por la institución o mediante préstamos complementarios a tasas de mercado. Se trata de un dispositivo diseñado para detener la “carrera armamentista” de los aranceles que, cada año, empuja al gobierno a gastar una mayor cantidad de recursos en los esquemas de crédito estudiantil y becas. Habrá que esperar varios años para evaluar el impacto que esta regulación pueda tener sobre la determinación institucional de los aranceles y sobre la futura demanda estudiantil.

Bibliografía

- Abbott (2005) “An Economic Analysis of the Formal Regulation of Higher Education”
http://www.crie.org.nz/research_paper/M.Abbott_OP6.pdf
- Amaral, A., A. Magalhaes and R. Santiago (2003) “The Rise of Academic Managerialism in Portugal”. En Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (Eds.) (2003)
- Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (Eds.) (2003) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Araujo, S. (2002) “Evaluación, Incentivos a la Actividad Investigadora y Trabajo Académico. Legados, Marcas y Horizontes”. En P. Krotch (Org.) *La Universidad Cautiva*. La Plata: Colección Diagnos
- Bailey, T., N. Badway, P. Gumport (2001) “For-Profit Higher Education and Community Colleges”
<http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/forprofitandcc.pdf>
- Barr, N. (2004) “Higher Education Funding”. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, 2
- Belfield, C.R. and H. M. Levin (Eds.) (2003) *The Economics of Higher Education*. The International Library of Critical Writings in Economics. Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection
- Bensimon, E.M and I. Ordorika (2006) “Mexico’s *Estímulos*: Faculty Compensation Based on Piecework. En Rhoads, R. and C. A. Torres (Eds.) (2006)
- Birnbaum, R. (2003) “The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back”
<http://www.usc.edu/dept/chepa/gov/roundtable2003/birnbaum.pdf>
- Birnbaum, R. (2001) *Management Fads in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass
- Boffo, S. (2004) “Universities and Marketing Mass Communication in Italy. *Higher Education Policy*, December 2004, Volume 17, Number 4
<http://www.palgrave-journals.com/hep/journal/v17/n4/full/8300063a.html>
- Bok, D. (2003) *Universities in the Marketplace. The Commercialization of Higher Education*. Princeton: Princeton University Press
- Boron, A. (2006) “Reforming the Reforms: Transformation and Crisis in Latin American and Caribbean Universities”. Rhoads, R. and C. A. Torres (Eds.) (2006)
- Brint, S. (Ed.) (2002) *The Future of the City of Intellect. The Changing American University*. Stanford, California: Stanford University Press
- Brunner J.J. (2005) “Transformaciones de la Universidad Pública”. *Revista de Sociología*, Universidad de Chile, N° 19

- Brunner J.J. (1993) "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato". En Courard, H. (Ed.), *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO, 1993
- Brunner, J.J. (1988) "Notas para una Teoría del Cambio en los Sistemas de Educación Superior". Santiago de Chile: FLACSO, Documento de Trabajo 381
- Brunner, J.J. and A. Tillett (2006) "Chile". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006). Disponible también en: http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/08/chilean_higher.html
- Brunner, J.J. and A. Tillett (2005) "El mercado avanza sobre la educación superior: un *Reader* dinámico"
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/11/el_mercado_avan.html
- Brunner, J.J. and A. Tillett (2005a) "Universities: Conditions for changing organizational culture"
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/08/universities_co.html
- Brunner; J.J., G. Elacqua, A. Tillett, J. Bonnefoy, S. González, P. Pacheco, F. Salazar (2005) *Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior Chilena*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/08/nuevo_libro.html
- Buchanon, J.M. and N.E. Devletoglou (1970) *Academic Anarchy*. New York: Basic Books
- Burke, J. and Associates (2005) *Achieving Accountability in Higher Education. Balancing Public, Academic, and Marketplace Demands*. San Francisco: Jossey-Bass
- Casanova-Cardiel, H. (2006) "Mexico". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Chevallier, T. (2004) "Higher Education and Markets in France". En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004)
- CHEPS (2001) "Higher Education Reform: Getting the Incentives Right".
<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreksen/bijzonder/29/bijz29.pdf>
- Clark, B.R. (2004) *Sustaining Change in Universities*. Maidenhead, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press
- Clark, R.B. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press - Pergamon
- Clark, B.R. (Ed.) (1987) *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley: University of California Press
- Clark, B.R. (1983) *El Sistema de Educación Superior. Una Visión Comparativa de la Organización Académica*. México D.F.: UAM-Azcapotzalco – Nueva Imagen – Universidad Futura
- Clark, B. R. (1977) *Academic Power in Italy. Bureaucracy and Oligarchy in a National University System*. Chicago: The University of Chicago Press

- Collis (2002) "New Business Models for Higher Education". En Brint (2002)
- Collins, R. (1977) "Functional and Conflict Theories of Education Stratification". En Halsey, A.H. and J. Karabel (Eds.) *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press
- Davies, J. (2000) "Cultural Change in Universities in the Context of Strategic and Quality Initiatives".
http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Strategic_Manag_Uni_institutional_Development.1069322397877.pdf
- De Boer, H. (2003) "Who is Afraid of Red, Yellow and Blue? The Colorful World of Management Reforms". En Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (Eds.) (2003)
- De Boer, H. et al (2002) "Academia in the 21st Century. An Analysis of Trends and Perspectives in Higher Education and Research"
<http://www.awt.nl/uploads/files/as28.pdf>
- De Ridder-Symoens, H. (Ed.) (1992) *A History of the University in Europe. Universities in the Middle Ages*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, Vol. I.
- De Weert, E. (2006) "The Netherlands". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Dohmen, D. (2000) "Vouchers for Higher Education. A Practical Approach"
http://www.fibs-koeln.de/forum_004.pdf
- Duczmal, W. (2006) "Poland". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Eckel, P.D. and J. E. King (2006) "United States". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006).
 Disponible también en:
http://www.acenet.edu/bookstore/pdf/2004_higher_ed_overview.pdf
- Ehrenberg, R.G. (Ed.) (2004) *Governing Academia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Ehrenberg, R.G. (2002) *Tuition Rising. Why College Cost so Much*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Engell, J. and A. Dangerfield (2005) *Saving Higher Education in the Age of Money*. Charlottesville: University of Virginia Press
- Etzkowitz, H., A. Webster, and P. Healey (1998) *Capitalizing Knowledge. New Intersections of Industry and Academia*. New York: State University of New York Press
- Fägerlind, I. and G. Strömqvist (Eds.) (2004) *Reforming Higher Education in Nordic Countries*. Paris: International Institute for Educational Planning
- Felt, U. (2002) "University Autonomy in Europe: Changing Paradigms In Higher Education Policy".
http://eua.uni-graz.at/Ulrike_Felt.pdf

Forest, J.F. and Ph. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Springer International Handbooks of Education, Vol. 18

Frank, R.H. (1999) "Higher Education: The Ultimate Winner-Take-All Market?"

http://inequality.cornell.edu/publications/working_papers/RobertFrank1.pdf

Futures Project (2005) "Correcting Course: How We Can Restore the Ideals of Public Higher Education in a Market-Driven Era"

http://www.futuresproject.org/publications/Collision_Course.pdf

García de Fanelli, A.M (2006) "Argentina". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)

García de Fanelli, A.M. (2005) *Universidad, Organización e Incentivos*. Buenos Aires: Fundación OSDE

Garvin, D.A. (1980) *The Economics of University Behavior*. New York: Academic Press

Geiger, R. (2004) *Knowledge and Money. Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford, California: Stanford University Press

Geiger, R. (2002) "The Competition for High-Ability Students: Universities in a Key Marketplace". En Brint (2002)

Getz, M. and J.J. Siegfried (1991) "Costs and Productivity in American Colleges and Universities". En Clotfelter, C. T., R. G. Eherenberg, M. Getz, and J.J. Siegfried, *Economic Challenges in Higher Education*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991

Gibbons, M. (1998) "Higher Education Relevance in the 21st Century"

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20442088~menuPK:282405~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>

Ginés Mora, J. (2006) "Spain". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)

Ginés Mora, J. and E. Villarreal, "Breaking Down Structural Barriers to Innovation in Traditional Universities". En OECD, *Higher Education Management*, Vol. 13, No. 2, 2001

Gumport, P. (2000) "Academia Restructuring: Organizational Change and Institutional Imperatives". *Higher Education* 39

<http://www.stanford.edu/~gumport/publications/Gumport2000ARHigherEdRestructuring.pdf>

Gumport, P. and B. Sporn (1999) "Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration". National Center for Postsecondary Improvement, Stanford University

http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-07_adaptation.pdf

Hayek, F.A. (1980) *Individualism and Economic Order*. Chicago and London: The University of Chicago Press

Hazelkorn, E. (2005) *University Research Management. Developing Research in New Institutions*. Paris: OECD

ICHEFAP (2006) The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project – Web Site

<http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/index.html>

Johnstone (2005) “Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans”

http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/Publications/publications_HED_Accessibility_Viability_Student_Loans.pdf

Johnstone, B. (2004) “Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans”. En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004)

Johnstone, B. (2003) “Cost Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility in Comparative Perspective”

<http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/textForSite/HEdFinandAccess.pdf>

Johnstone, B. (1998) “Worldwide Reforms in the Financing and Management of Higher Education” (revised 2001)

<http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/textForSite/ReformsFinManHEdWor.pdf>

Jones, D.R. (1992) “Privatization”. En Clark, B.R. and G. Neave (Eds.), *Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press

Jongbloed, B. (2004) “Regulation and Competition in Highr Education”. En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004)

Jongbloed, B. (2004) “Funding Higher Education: Options, Trade-offs and Dilemmas”. Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends in Higher Education

http://www.ccla.pt/brainstorms/release1.0/pdf/15_BenJongbloed.pdf

Jongbloed, B. and J. Koelman (2000) “Vouchers for Higher Education? A Survey of the Literature”

<http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engart00vouchers.pdf>

Kaiser, F., H. Vossensteyn, and J. Koelman (Eds.) (2002) “Public Funding of Higher Education: a Comparative Study of Funding Mechanisms in Ten Countries”

<http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engreport02publicfunding.pdf>

Kalpazidou Schmidt, E. (2006) “Higher Education in Scandinavia”. En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)

Keating, M.S. and D.A. Shand (1998) *Public Management Reform and Economic and Social Development*. Paris: OECD

Kehm, B. M. (2006) “Germany”. En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)

Kerr, C. (2002) “Shock Wave II: An Introduction to the Twenty-First Century”. En Brint (2002)

Kirp, D. (2003) *Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line. The Marketing of Higher Education*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

- Le Goff, J. (1986) *Los Intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa
- Levidow, L. (2001) "Marketizing Higher Education: Neoliberal Strategies and Counter-Strategies"
<http://eserver.org/clogic/4-1/levidow.html>
- Lindblom, C.E. (2001) *The Market System*. New Haven and London: Yale University Press
- Lindblom, C. E. (1977) *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books
- Lomabrđi, J. (2005) "Managing Universities. An Eclectic Bibliography on Universities"
<http://thecenter.ufl.edu/edu05bib.html>
- López Segrera y A. Maldonado (Coords.) (2002) *Educación Superior Latinoamericana y Organismos Internacionales. Un Análisis Crítico*. Cali, Colombia: Universidad de San Buenaventura
- Lyall, C. and K. R. Sell (2006) *The True Genius of America at Risk. Are We Losing our Public Universities to De Facto Privatization?* American Council on Education – Praeger Series on Higher Education
- Maassen, P. (2003) "Shifts in Governance Arrangements: An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education". En Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (Eds.) (2003)
- March, J. and J.P. Olsen (1987) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- Marginson, S. (2006) "Australia". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Marginson, S. (2004) "Australian Higher Education: National and Global Markets". En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004)
- Marginson, S. (2004a) "Competition and Markets in Higher Education: a 'Glonacal' Analysis". *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2, 2004
http://www.wwords.co.uk/pdf/viewpdf.asp?j=pfie&vol=2&issue=2&year=2004&article=2_Marginson_PFIE_2_2_web&id=145.99.142.153
- Marginson, S. (2004b) "National and Global Competition in Higher Education". *The Australian Educational Researcher*, Volume 31, Number 2
<http://www.aare.edu.au/aer/online/40020b.pdf>
- Marginson, S. (1999) "The Enterprise University comes to Australia", in AARE (ed), *Global Issues and Local Effects: The Challenge for Educational Reform.*, AARE
<http://www.aare.edu.au/99pap/mar99470.htm>
- Massy, W. (2005) "Academic Audit for Accountability and Improvement". En Burke, J. and Associates (2005)

- Massy, W. (2004) "Markets in Higher Education: Do They Promote Internal Efficiency?" En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004)
- Meek, V.L. (2003) "Introduction". En Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (Eds.) (2003)
- Meek, V. L. (2003a) "Governance and Management of Australian Higher Education: Enemies Within and Without". En Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (Eds.) (2003)
- Meller, P. (2004) "La Universidad y el Mercado" (versión preliminar)
<http://www.cea-uchile.cl/pags/seminarios/papers/universidad.pdf>
- Mollis, M. (2006) "Latin American Identities in Transition: A Diagnosis of Argentine and Brazilian Universities". Rhoads, R. and C. A. Torres (Eds.) (2006)
- Moscani, R. (2006) "Italy". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Musselin, C. (2006) "France". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Neave, G. (2004) "Higher Education Policy as Orthodoxy: Being One Tale of Doxological Drift, Political Intention and Changing Circumstances". Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004)
- Neave, G. (2004) "Mr Prometheus – unbound, shackled or released on parole? Being certain Adumbrations on the Marvellously Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe". Fulbright Brainstorms 2004 – New Trends In Higher Education
http://www.ccla.pt/brainstorms/release1.0/pdf/09_GuyNeave.pdf
- Neave, G. and F.A. van Vught (1994) *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*. The Winds of Change. Oxford: IAU Press - Pergamon
- Newman, F., L. Couturier, J. Scurry (2004) *The Future of Higher Education. Rethoric, Reality, and the Risks of the Markets*. San Francisco: Jossey-Bass
- Norton, D. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press
- Nowotny, H., Scott, P. and Gibbons, M. (2001) *Re-Thinking Science, Knowledge and the Public in an Era of Uncertainty*. Cambridge, Oxford and Malden: Polity Press
- OECD (2004) *On the Edge. Securing a Sustainable Future for Higher Education*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/63/33642717.pdf>
- OECD (2003) *Governance of Public Research*. Paris: OECD
- OECD (2001) *Higher Education Management*, Vol. 13, No. 2
- Osborne, D. y P. Plastrik (2003) *Herramientas para Transformar el Gobierno*. Barcelona: Paidós

- Osborne, D. y T. Gaebler (1997) *La Reinención el Gobierno*. Barcelona: Paidós
- Park, N. (2006) "Korea". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Pollitt, Ch. and G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Raines, J.P. and C. G. Leathers (2003) *The Economic Institutions of Higher Education. Economic Theories of University Behavior*. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Rappaport, D., J.M. Benavente y P. Meller (2004) "Rankings de universidades chilenas según los ingresos de sus titulados". Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, N° 306
<http://www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/dtbc/pdf/dtbc306.pdf>
- Rhoades, G. (2003) "Democracy and Capitalism, Academic Style: Governance in Contemporary Higher Education"
<http://www.usc.edu/dept/chepa/gov/roundtable2003/rhoades.pdf>
- Rhoads, R. and C. A. Torres (Eds.) (2006) *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, California: Stanford University Press
- Rosa, M.J. and A. Amaral (2005) "A Self-Assessment of Higher Education Institutions from the Perspective of the EFQM Excellence Model"
<http://www.fup.pt/admin/cipes/docs/eventos/Rosa&Amaral.pdf>
- Rothschild, M. and L. White (2003) "The University in the Marketplace: Some Insights and Puzzles". En Belfield, C.R. and H. M. Levin (2003)
- Rüegg, W. (Ed.) (2004) *A History of the University in Europe. Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1980-1945)*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, Vol. III
- Ryan, P. (2002) "The British Training Market"
<http://cep.lse.ac.uk/seminarpapers/07-03-03-RYA.pdf>
- Salerno, C. (2004) "Rapid Expansion and Extensive Deregulation: The Development of Markets for Higher Education in the Netherlands". Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004)
- Salminen, A. (2003) "New Public Management and Finnish Public Sector Organisations: The Case of Universities". En Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (Eds.) (2003)
- Schugurensky, D. (2006) "The Political Economy of Higher Education in the Time of Global Markets". Rhoads, R. and C. A. Torres (Eds.) (2006)
- Shattock, M. (2006) "United Kingdom". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Shattock, M. (2003) *Managing Successful Universities*. Maidenhead, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press

- Slaughter, S. and G. Rhoades (2004) *Academic Capitalism and The New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Slaughter, S. and L. Leslie (1997) *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University
- Smith, A. (1776, 1976) *The Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press
- Sporn, B. (2003) "Convergence or Divergence in International Higher Education Policy: Lessons from Europe"
<http://www.educause.edu/ir/library/pdf/FFPFP0305.pdf>
- Stadtman, B. (1992) "United States". En Clark, B.R. and G. Neave (Eds.) *Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press
- Tadjudin, M.K. (2006) "Indonesia". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Teixeira, P.B., B. Jongbloed, A. Amaral and D. Dill (2004) "Introduction". En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (2004)
- Teixeira, P.B., M.J. Rosa and A. Amaral (2004) "Is there a Higher Education Market in Portugal?" En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (2004)
- Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (Eds.) (2004) *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dodrecht: Kluwer Academic Publishing
- Thelen, John (2004) *A History of American Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Thorn, K., L. Holm-Nielsen, and J.S. Jeppesen (2004) "Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education: Identifying Finance Reform Options for Chile"
http://www.bcentral.cl/esp/estpub/articulos/jel_y/467.htm
- Tilak, J.B.G. (2004) "Are We Marching Towards Laissez-faireism in Higher Education Development?"
<http://www.unesco.org/iau/conferences/SaoPaulo/confsaopaulo7.rtf>
- Tilak, J.B.G. (1993) "Privatization in Higher Education". En Morsy, Z. and Ph. Altbach (Eds.) *Higher Education in International Perspective. Towards the 21st Century*. New York: Advent Books
- Tierney, W.G. (Ed.) (2004) *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Tomlinson-Keasey, C. (2002) "Becoming Digital: The Challenges of Weaving Technology throughout Higher Education". En Brint (2002)
- Trow, M. (1996) "Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective"
http://gspp.berkeley.edu/people/faculty/emeritus/trustdos.MAT_finalnew.pdf

- Trow, M. (1987) "The Analysis of Status". En Clark, B.R. (1987)
- Veblen, T. (1918, 1993) *The Higher Learning in America*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers
- Vedder, R. (2004) *Going Broke by Degree. Why College Cost Too Much*. Washington, D.C.: The AEI Press
- Vossensteyn, H. (2004) "Fiscal Stress: Worldwide Trends in Higher Education Finance"
<http://www.nasfaa.org/annualpubs/journal/Vol34n1/Vossensteyn.pdf>
- Washburn, J. (2005) *University Inc. The Corporate Corruption of Higher Education*. New York: Basic Books
- Weber, Max (1978) *Economy and Society*, Vols. I and II. Berkeley: University of California Press
- Weber, Max (1964) *Economía y Sociedad*, Vol. 1. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. México
- Williams, G. (2004) "The Higher Education Market in the United Kingdom". En Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (2004)
- Williams, G. (1993) "Total Quality Management: Panacea or Placebo? *Higher Education*, 25
- Winston (2003) "Toward a Theory of Tuition: Prices, Peer Wages, and Competition in Higher Education"
<http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-65.pdf>
- Winston, G. (2000) "The Positional Arms Race in Higher Education"
<http://www.williams.edu:803/Mellon/DPs/DP-54.pdf>
- Winston, G. (2000a) "Economic Stratification and Hierarchy among U.S. Colleges and Universities"
<http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-58.pdf>
- Winston, G. (1999) "Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education". En Belfield, C.R. and H. M. Levin (2003)
- Yonezawa, A. (2006) "Japan". En Forest, J.F. and Ph. Altbach (2006)
- Zemsky, R. M. (2005) "The Dog that Doesn't Bark: Why Markets Neither Limit Prices nor Promote Educational Quality". En Burke, J. and Associates (2005)