



Avaliação: Revista da Avaliação da Educação  
Superior  
ISSN: 1414-4077  
[revistaavaliacao@uniso.br](mailto:revistaavaliacao@uniso.br)  
Universidade de Sorocaba  
Brasil

Brunner, José Joaquín

El sistema de educación superior en Chile. un enfoque de economía política comparada  
Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, vol. 13, núm. 2, junio, 2008, pp. 451-486  
Universidade de Sorocaba  
Sorocaba, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219114873010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

# EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: UN ENFOQUE DE ECONOMÍA POLÍTICA COMPARADA

JOSE JOAQUÍN BRUNNER\*

\* Chileno, sociólogo de la educación. Estudió en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Oxford. Profesor y Director del Centro de Estudios Comparados de Políticas y Sistemas de Educación de la Universidad Diego Portales. Miembro del Consejo de Gobierno del Instituto Internacional de Planeamiento Educacional (IIEP) de la UNESCO, del Comité de la Global Initiative for Quality Assurance Capacity (GIQAC) y del Consejo Asesor de la Agencia Nacional para la Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) de España. En Chile integra el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Ocupó diversos cargos públicos. Ministro Secretario General del Gobierno, Presidente del Consejo Nacional de Acreditación, Presidente del Comité Presidencial sobre Modernización de la Educación, Presidente del Consejo Nacional de Televisión y Vice-Presidente del Consejo Superior de Educación. Dirigió la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Chile, fue miembro del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO), del Comité Latino Americano del Social Science Research Council (SSRC) de los Estados Unidos, y de los Consejos de Gobierno del International Development Research Center (IDRC) del Canadá y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Ha trabajado como consultor de políticas de educación superior con la OCDE, el Banco Mundial y otros organismos internacionales en más de 25 países de África, América Latina, Asia Central y Europa del Este. Como autor y coautor ha publicado más de 25 libros referidos a educación superior y análisis cultural. josejaquin.brunner@gmail.com

**Resumen:** El autor muestra cómo, en términos de acceso, estudiantes graduados e impacto en la población adulta, los logros de la ES chilena son similares a otros países de ingresos medios del World Education Indicators Program. Sin embargo, estos logros se hayan distantes de los promedios de los países de la OCDE.

**Palabras claves:** Educación Superior. Chile. Economía política comparada. Políticas públicas de ES y C&T.

**Abstract:** The author shows how, in terms of access, graduation rates and impact upon adult population, the achievements of Chilean of higher education are similar to those of other countries with average access rates, as can be observed in the World Education Indicators Program. Nonetheless, these achievements are very distant from the average achievements of the OCDE countries.

**Keywords:** Higher education. Chile. Comparative political economy. Higher education public policies. S&T public policies.

## Estadística descriptiva

Desde el punto de vista de la estadística descriptiva, el sistema chileno de educación superior se caracteriza, primero que todo, por una *plataforma institucional* ampliamente diversificada (Tabla 1). Comprende 209 instituciones; 61 universidades, 43 institutos profesionales y 105 centros de formación técnica. Las universidades ofrecen principalmente programas de tipo 5A y 6, de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE 1997)<sup>1</sup>, pero pueden ofrecer además programas 5B. Los institutos profesionales ofrecen programas de tipo 5A no reservados exclusivamente para las universidades<sup>2</sup> y programas 5B. Y los centros de formación técnica únicamente programas de tipo 5B (Fernández, Gutiérrez y Martínez, 2005).

1 UNESCO, "Clasificación Internacional Normalizada de la Educación". Disponible en: [http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/ised/ISCED\\_E.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/ised/ISCED_E.pdf)

2 La ley reserva a las universidades la oferta de aquellos programas de tipo 5A en los cuales, para la obtención del respectivo certificado profesional, se requiere previamente haber obtenido el grado académico de licenciado. Entre ellos se cuentan aquellos conducentes al título profesional de abogado, arquitecto, bioquímico, ingeniero agrónomo, ingeniero civil, ingeniero comercial, ingeniero forestal, médico cirujano, médico veterinario, odontólogo, psicólogo, profesor de enseñanza primaria y secundaria, químico farmacéutico.

A su turno, el sistema chileno de educación superior comprende instituciones *públicas* (estatales) e instituciones *privadas* dependientes e independientes, según la clasificación internacional de las instituciones educacionales (OECD, 2007). La gran mayoría de las instituciones (88% del total) pertenece a la categoría de instituciones privadas independientes. Entre éstas, la casi totalidad de las universidades goza de plena autonomía --i.e. ha completado el proceso previo de licenciamiento requerido por la ley, lo mismo que la mayoría de los institutos profesionales. En cambio, sólo un 15% de los centros de formación técnica ha alcanzado el estatus de plena autonomía.<sup>3</sup> En el ámbito de los institutos y centros sólo operan instituciones privadas independientes.

**Tabla 1**  
Chile: Instituciones de educación superior, 2006

Instituciones	209
Universidades	61
Institutos Profesionales	43
Centros de Formación Técnica	105
Universidades	61
Estatales	16
Privadas dependientes	9
Privadas independientes	36
Autónomas	32
No autónomas	4
Institutos Profesionales	43
Estatales	0
Privados dependientes	0
Privados independientes	43
Autónomas	27
No autónomas	16
Centros de Formación Técnica	105
Estatales	0
Privados dependientes	0
Privados independientes	105
Autónomas	16
No autónomas	89

Fuente: Sobre la base de Consejo Superior de Educación, *INDICES – 2007*

3 Sin embargo, la mayoría de los alumnos estudia en centros que han alcanzado su plena autonomía.

El conjunto de estas instituciones atiende un total de cerca de 656 mil estudiantes, de los cuales un 19,3% se halla matriculado en programas de tipo 5B; un 74,6% en programas de tipo 5A; un 2,8% en programas de posgrado (i.e. de maestría, doctorado y especialidades médicas), y un 3,4% en programas especiales<sup>4</sup> (Tabla 2). Del total de la matrícula, un 78% se concentra en instituciones privadas.

Tabla 2  
Chile: Distribución de la matrícula de educación superior  
por tipo de programas, 2006

	Programas Tipo 5B	Programas Tipo 5A	Programas de Maestría	Programas de Doctorado	Especialidades médicas y odontológicas	Pro-gramas especiales	Total
Universidades	14.941	412.561	14.590	2.617	1.170	20.075	465.954
Estateales	3.049	124.234	5.528	1.144	509	12.093	146.557
Privadas dependientes	3.267	89.923	3.961	1.341	462	2.159	101.113
Privadas independientes	8.625	198.404	5.101	132	199	5.823	218.284
Institutos Profesionales	43.368	76.276				1.398	121.042
Centros de Formación Técnica	68.275					530	68.805
Total	126.584	488.837	14.590	2.617	1.170	22.003	655.801

Fuente: Sobre la base de Consejo Superior de Educación, *INDICES – 2007*

4 Son aquellos programas que no admiten matrícula de estudiantes provenientes de la enseñanza media, sea porque se orientan a la regularización de títulos y/o a la educación de adultos, o porque se imparten a distancia o de forma no presencial o semi-presencial (esta última modalidad contempla al menos que un 60% del programa sea impartido a distancia).

La distribución de la matrícula en los tres principales mercados de enseñanza –universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica– presenta diversos grados de concentración. En el caso de las universidades, las cinco mayores de ellas según el número de estudiantes matriculados, sólo reúnen un 24,7% de la matrícula. En cambio, los cinco mayores institutos profesionales y los cinco mayores centros de formación técnica agrupan, respectivamente, un 65,6% y un 60,8% de la matrícula en sus mercados. Esto significa también que las dinámicas competitivas en cada uno de estos mercados son diferentes, al igual que sus efectos sobre el comportamiento y las estrategias de las instituciones, como se verá más adelante.

En cuanto a *resultados* de acceso, graduación e impacto dentro de la población adulta, el rendimiento del sistema chileno se asemeja, en general, al de los demás países de ingreso medio que participan en el Programa *World Education Indicators*<sup>5</sup>, hallándose todavía distante de los resultados que en promedio obtienen los sistemas de los países miembros de la OCDE (Tabla 3). Si bien sus indicadores de ingreso a la educación superior y sus tasas de graduación en este nivel son superiores a los respectivos promedios de los países del Programa WEI, en cambio el porcentaje de la población adulta que ha completado estudios superiores es inferior. Con todo, dicho porcentaje tiende a equipararse en la generación más joven (25 a 34 años de edad), lo cual refleja el vigoroso crecimiento que en Chile ha experimentado la matrícula y el número de graduados durante los últimos 15 años.

### Economía política de los sistemas

Si bien desde el punto de vista de la estadística descriptiva el sistema chileno no presenta grandes diferencias con otros sistemas de países de ingreso medio de América Latina, Asia y Europa del Este, por el contrario su *economía política* (Halsey, 1992) aparece como claramente distintiva (Brunner y Uribe, 2007). En efecto, si se atiende a las dos dimensiones básicas que permiten graficar la economía política de los sistemas de educación superior –esto es: (i) la proporción relativa de la matrícula en instituciones privadas (dependientes e independientes) dentro del total de la matrícula de educación superior y (ii) la proporción relativa del gasto total en educación superior proveniente de fuentes privadas –puede observarse que el sistema chileno ocupa un lugar en

<sup>5</sup> Componen este grupo Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, Federación Rusa, Filipinas, India, Indonesia, Jamaica, Jordania, Malasia, Paraguay, Perú, Sri Lanka, Tailandia, Túnez, Uruguay y Zimbabwe.

Tabla 3

Chile y países de comparación internacional: Rendimiento del sistema de educación superior en variables de acceso, graduación e impacto, 2004

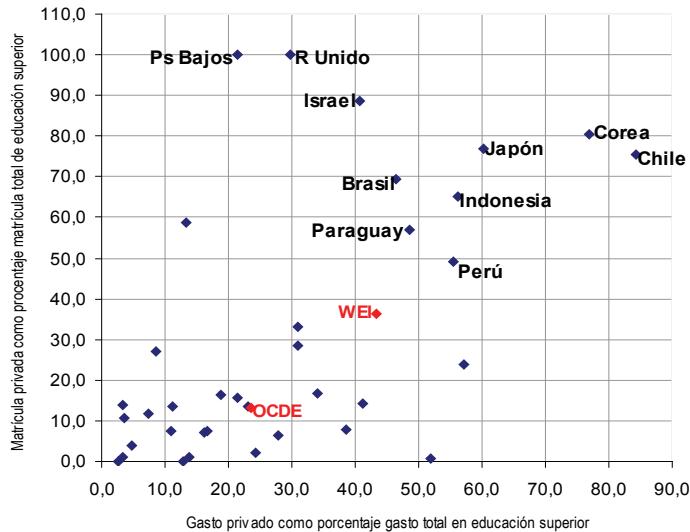
	Chile	Países WEI (promedio)	Países OCDE (promedio)
Tasa bruta de ingreso a la educación superior			
A programas de tipo 5B	24	20	16
A programas de tipo 5A	44	37	53
Tasa de graduación de la educación superior			
1er grado programas de tipo 5B	14	12	9
1er grado programas de tipo 5A	26	19	35
Programas avanzados de investigación	0,1	0,4	1,3
Porcentaje de mujeres graduadas			
Programas de tipo 5B	51	58	57
Programas de tipo 5A	54	55	57
Programas avanzados de investigación	34	46	42
Porcentaje de población adulta con educación superior completa			
Grupo de 25-64 años de edad	13	16	25
Grupo de 25-34 años de edad	18	19	31
Grupo de 35-44 años de edad	13	17	27
Grupo de 45-54 años de edad	11	15	23
Grupo de 55 a 64 años de edad	9	11	18

Fuente: Sobre la base de UNESCO, *World Education Indicators – 2006*

el extremo del cuadrante de mayor ‘privatismo’<sup>6</sup> (Gráfico 1), junto con Corea, Japón e Indonesia, hallándose Perú en el límite de este cuadrante. Se ubican aquí, por tanto, aquellos sistemas donde existe un neto predominio de alumnos matriculados en instituciones privadas, al mismo tiempo que la composición del gasto en educación superior es predominantemente privada.

<sup>6</sup> Se emplea aquí el término ‘privatismo’ bajo el supuesto con que es utilizado por Habermas (1975:54 y 96) y que McCarthy (1978:369) resume de la siguiente forma: “Parte esencial de este sistema es un difundido *privatismo civil* --‘absistencia política combinada con una orientación hacia la carrera, el ocio y el consumo’-- que ‘promueve la expectativa de satisfacciones adecuadas dentro del sistema (dinero, tiempo libre y seguridad). Envolviene una elevada orientación hacia el *output* y escasa orientación hacia el *input* por parte de la ciudadanía vis-a-vis el gobierno, orientación que éste último corresponde con un programa de Estado de bienestar, y un ‘privatismo familiar-vocacional’ que consiste ‘en la orientación de las familias por un desarrollado interés en el consumo y el tiempo libre de un lado y, del otro, una orientación hacia la carrera conforme a la competencia por estatus’, orientación que corresponde a las estructuras competitivas de los sistemas de educación y ocupaciones”.

Gráfico 1  
Economía política de los sistemas de educación\*: el cuadrante de mayor ‘privatismo’



Fuente: Sobre la base de OECD, Panorama de la Educación 2006 y UNESCO, *World Education Indicators – 2006*. Eslovenia e Israel: OECD, *Education at a Glance - 2007*. Brasil: cifra de gasto privado: J. J. Brunner (2007:220).

\*Considera en el eje horizontal la proporción del gasto privado sobre el total del gasto en educación superior, después de las transferencias procedentes de fuentes públicas. Incluye ayudas públicas destinadas al pago de instituciones educativas.

Considera en el eje vertical la proporción de la matrícula de educación superior (tipos 5B y 5A/6) en instituciones privadas dependientes e independientes.

En adelante nos ocuparemos únicamente del cuadrante de mayor ‘privatismo’ que, como puede observarse en el Gráfico 1, contiene un limitado número de sistemas nacionales, situados a distancia tanto de la ubicación que en promedio tienen los sistemas de los países miembros de la OCDE como de aquella que ocupan, en promedio, los países del Programa WEI.<sup>7</sup>

¿Qué caracteriza, en general, a los sistemas que operan en este cuadrante?

Primero, la presencia determinante del intercambio competitivo dentro de diversos mercados como modalidad de integración y coordinación de los sistemas.

7 En el Gráfico sólo se hallan representados los sistemas de los países de la OCDE y del Programa WEI para los cuales existe información comparable en ambas dimensiones de matrícula y gasto.

En efecto, hay un *mercado de consumidores*, particularmente visible en el caso de la enseñanza de pregrado, con amplia libertad de elección por parte de los alumnos que habitualmente pagan por el servicio, ya sea directamente o a través de becas y créditos (con variables grados de subsidio) financiados por el gobierno, por el sistema financiero con aval del Estado o por las propias instituciones. Por lo general, el pago de aranceles de matrícula se extiende también a las instituciones públicas, como ocurre en Chile; en Indonesia (donde un 40% del ingreso de las universidades públicas proviene de esta fuente) (Tadjudin, 2006:774), Japón (Yonezawa, 2006) y Corea (donde el pago de los estudiantes corresponde a alrededor de un 50% del gasto total por alumno) (Park, 2006:871).

Enseguida, hay un *mercado laboral de posiciones académicas*. Éste funciona con mayor o menor intensidad según los países y sectores institucionales. En general se halla bajamente regulado en el caso de las instituciones privadas y sometido a diversos tipos de regulaciones en el caso de las instituciones públicas. No siempre ocurre así sin embargo, como muestra el caso de Chile (Bernasconi 2003:cap.5) donde las instituciones estatales contratan y despiden a sus profesores, fijan su escala salarial y regulan, cada una en sus propios estatutos, la carrera del personal académico.

Por último, opera en estos sistemas un *mercado de prestigios institucionales* en el cual, como señala Clark (1983:165-69) la moneda de intercambio es la reputación de las instituciones. Ésta funcionaría como una señal de calidad, atrayendo a los mejores estudiantes y a los profesores e investigadores de mayor prestigio, en un círculo que bajo condiciones de mercado tiende a retroalimentarse continuamente con efectos de auto-reforzamiento.

En general, en el vértice superior de la pirámide existe una universidad, o un grupo de universidades, del más alto prestigio dentro del sistema, mientras el resto se ordena jerárquicamente hasta la base en una escala de reputaciones. Las universidades ubicadas en la cima suelen ser universidades públicas nacionales de larga tradición, que han recibido el especial favor del gobierno en términos de apoyo e influencia y que forman a una parte significativa de la élite política y administrativa de cada país (por ejemplo, en Corea y Japón). Sin embargo, en ocasiones algunas universidades privadas dependientes pueden también integrar el vértice más alto, como sucede en Chile y, en otros casos, incluso universidades privadas independientes alcanzan posiciones de preeminencia en su país, como sucede por ejemplo en Colombia.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Colombia no aparece aquí en el cuadrante de mayor ‘privatismo’ del Gráfico 1 debido a que no se cuenta con información estrechamente comparable con la del resto de los países pero, como aparece en Brunner (2007:211), su sistema debería estar ubicado allí.

La competencia en estos diversos mercados, especialmente en el mercado de la enseñanza de pregrado, asume habitualmente modalidades circunscritas geográficamente (a mercados regionales o locales) (Brunner y Uribe, 2007; Brunner et al, 2005); puede ser más intensa o hallarse limitada dentro de cada sector (público y privado); o bien dirigirse de preferencia hacia determinados segmentos de alumnos definidos por sus características socio-económicas o a ciertos estamentos académicos en el caso del mercado laboral interno del sistema.

No existe pues un solo mercado en la educación superior (Teixeira et al, 2004<sup>9</sup>), ni los mercados que existen se hallan unificados, sea geográfica, funcional o socialmente (Avery et al, 2005; Hoxby, 2001, 1997, 1997a). Más bien, los sistemas sujetos a dinámicas de mercado tienden a diferenciarse fuertemente y a ordenarse en torno de diversas escalas jerárquicas, precisamente por la fragmentación de los mercados en que operan y la variedad de estrategias que las instituciones emplean en cada uno de ellos (Geiger, 2004, 2004a).

Segundo, y como efecto de estas dinámicas, los sistemas que funcionan en este cuadrante tienden a autorregularse; es decir, a ajustarse a partir de los intercambios competitivos en los distintos mercados. En estas condiciones el sistema mismo, como tal, emerge continuamente como una resultante no buscada ni anticipada de dichos intercambios y de las estrategias que emplean las instituciones en cada uno de los mercados relevantes. Por el contrario, el sistema no se constituye aquí, ni se mantiene, por el diseño y las decisiones de una autoridad central, ni tampoco de acuerdo a un plan convenido entre las instituciones o entre éstas y el gobierno. Hay pues un bajo nivel de ‘constructivismo’ social y una escasa presencia de ‘planificación racional’ en este contexto, como existió en cambio ampliamente en la Europa occidental de los años 1960 a 1980 (Bertrand, 2004; Neave y Van Vught, 1991: cap.13). Al contrario, como bien señala Clark, “la coordinación de mercado funciona sin el beneficio de una superestructura: intercambios no regulados vinculan a las personas y partes entre sí” (Clark, 1983:161-62).

Bajo condiciones de mercado, entonces, los ‘sistemas’ no adoptan una forma arquitectónica o geométrica sino que asemejan, más bien, un arreglo de piezas ‘sueltamente acopladas’ (Weick, 1976), que se mueven impulsadas cada una por sus propias misiones e intereses, con la mirada puesta en las acciones y decisiones que adoptan los competidores y de las oportunidades que se presentan en los diversos mercados (White, 2002:131-32).

<sup>9</sup> En particular, véase Introducción y Conclusión.

En suma, estos sistemas se comportan según la metáfora empleada por Halsey (1992:1916): como una suma de emprendimientos capitalistas de pequeña escala sujetos a vivir o morir conforme a la disciplina del mercado, en contraste con sus contrapartes europeas, más lentas en nacer y aún más en morir. Corresponden, según este autor, a un tipo específico de economía política; carente de macro-planificaciones y donde cada institución resuelve sus propios problemas, compitiendo con numerosos otros proveedores por alumnos-compradores, por profesores y por prestigios institucionales.

### Políticas, mercados e instituciones

Todo lo dicho hasta aquí respecto de las dinámicas de coordinación de los sistemas con mayor ‘privatismo’ no debe entenderse, sin embargo, como la desaparición en este cuadrante del clásico ‘triángulo de coordinación’ de Clark (1983:143). Esto es, como la simple eliminación e integral sustitución de las instituciones y del gobierno/Estado (políticas y burocracias) por las fuerzas del mercado en el plano de la coordinación de los sistemas. Esta visión groseramente reduccionista, acompañada frecuentemente de una interpretación puramente ideológica de los mecanismos de mercado, se halla en la base de muchas críticas dirigidas a los sistemas que operan dentro de las condiciones del cuadrante de mayor ‘privatismo’. Sin embargo, ella no da cuenta de los roles que efectivamente asumen el gobierno, las instituciones y los mercados en este cuadrante.

Por lo pronto, el rol de las *instituciones*, y de la modalidad de coordinación que Clark llama ‘profesional’ – i.e., provista por las élites académico-administrativas de las instituciones, especialmente aquellas de mayor prestigio – mantiene plena vigencia y presencia en la operación de este cuadrante, incluso si al interior de las instituciones el balance de poder entre élites administrativas y académicas se desplaza en favor de aquellas (Marginson, 2007).

De hecho, las instituciones intervienen de múltiples formas en la integración y coordinación de estos sistemas. En efecto, y seguramente más que en cualquiera de los otros cuadrantes, las propias decisiones y los comportamientos estratégicos que adoptan las instituciones condicionan la evolución de los sistemas, como ocurre por ejemplo a través de la oferta autorregulada de programas y vacantes y el establecimiento de sedes institucionales en diferentes puntos geográficos del territorio nacional. Al mismo tiempo, las élites institucionales conservan, en mayor o menor medida según los países y sus tradiciones políticas,

la capacidad de influir directa o indirectamente sobre las personas y organismos que dentro de los gobiernos y en los organismos públicos autónomos del sistema diseñan e implementan las políticas de educación superior. Incluso, las instituciones pueden, dentro de ciertos límites, crear, mantener o transformar los mercados que organizan el funcionamiento del sistema, como suele ocurrir a través de la oferta de programas de posgrado, programas de formación a lo largo de la vida o la venta de servicios de conocimiento.

En otro plano, el hecho de que dentro de este cuadrante las instituciones no dependan exclusivamente del financiamiento gubernamental, las dota de mayores grados de autonomía para operar de acuerdo a sus propias misiones e intereses y para adaptarse, empresarialmente, a las cambiantes condiciones del entorno en que se desenvuelven (Clark, 2004, 2001, 1998).

De hecho, puede conjeturarse que esta es la razón principal por la cual los gobiernos, en sistemas que operan dentro de contextos más centralizados y bajo condiciones de ‘planificación racional’, crecientemente buscan introducir formas de ‘cuasi-mercado’ o de ‘mercados-administrados’ (Shatock, 2006, 2003) para la educación superior, al tiempo que emplean ‘mecanismos de tipo mercado’ (Kaiser et al, 1999) para financiar a las universidades públicas, forzándolas a diversificar sus fuentes de ingresos (OECD, 2007a, 2007b, 2004). El propósito explícito o implícito de estas políticas, hoy ampliamente difundidas también en los países europeos (Teixeira et al, 2004) es, justamente, crear elementos de competencia dentro de los sistemas y estimular a las instituciones a comportarse de manera ‘emprendedora’, a innovar y a adaptarse a una cada vez más intensa competencia en el marco global de la educación superior (Marginson, 2004a, 2003).

Por lo que toca a los *gobiernos nacionales*, ellos intervienen también de múltiples formas en la configuración de los mercados en que operan las instituciones de educación superior y en su regulación posterior.

De entrada, las instituciones de mercado son creadas políticamente (Fligstein, 2002) y su funcionamiento es definido en medida importante por las instituciones, normas y reglas que establece la autoridad pública (North 2005). Básicamente, ésta determina la estructura y el funcionamiento de los mercados relevantes al fijar las condiciones bajo las cuales los proveedores y los consumidores ejercen sus ‘libertades de mercado’ (Jongbloed, 2004).

Por el lado de los *proveedores*, la autoridad determina bajo qué reglas ellos pueden ingresar al mercado, especificar sus ‘productos’, utilizar los recursos de que disponen y determinar el precio de los servicios que ofrecen. Por el lado de

los *consumidores*, ella fija los límites para el ejercicio de la libertad de elegir proveedores y ‘productos’, determina el nivel de información sobre precios y calidad al que tendrán acceso los consumidores, y puede condicionar la amplitud (y el impacto) con que ellos ejercen sus opciones de ‘lealtad’, ‘voz’ y ‘salida’ (Hirschman, 1970) que son parte esencial de la soberanía del consumidor.

Determinadas las condiciones de base para la operación de los mercados, estos funcionan enseguida, y son moldeados, por las *regulaciones* que introduce la autoridad pública (Jongloed 2004:99-104). Básicamente, estas regulaciones podrán afectar: (i) la *estructura del mercado*, a través del régimen legal que define y redefine las reglas bajo las cuales actúan los proveedores y el marco institucional que condiciona sus comportamientos; (ii) la *conducta de las instituciones*, por ejemplo, mediante restricciones impuestas a su libertad para fijar el precio y/o la cantidad de los servicios que ofrecen, la intensidad y el carácter de la competencia, o las modalidades bajo las cuales las instituciones pueden fusionarse, comprarse y venderse en el mercado, y (iii) *aspectos administrativos del funcionamiento del mercado*, como pueden ser las obligaciones de informar y rendir cuenta, procedimientos para contratar y despedir profesores, modos de designar a las autoridades de las instituciones, etc.

La diferenciación y los rasgos distintivos de cada uno de los sistemas que ocupan un lugar dentro del cuadrante de mayor ‘privatismo’ obedecen, en medida importante, a la forma como en cada caso se establecieron los mercados relevantes y a las modalidades de regulación utilizadas por el gobierno para ajustar su estructura, modelar el comportamiento de las instituciones y controlar administrativamente su funcionamiento.<sup>10</sup>

En particular, mucho depende de la manera como los gobiernos emplean los instrumentos más efectivos que tienen a la mano para intervenir en los mercados de la educación superior (Van Vught, 1999:39-45); *instrumentos del ‘tesoro público’* por una parte (volumen de recursos asignados al sistema y, especialmente, modalidades empleadas para su asignación, ya sea en función de insumos o resultados, en beneficio de la oferta o la demanda, a través de mecanismos centralizados o descentralizados, etc.) (Vossesteyn , 2004; Vossesteyn y Canton, 2001) y, por la otra, *instrumentos de autoridad y control* (como autorizaciones, reconocimientos, licenciamientos, exigencias de informar, de rendir cuenta, de sujetarse las instituciones a procedimientos externos de evaluación, etc.) (Burke et al, 2005; Brunner, 2004).

<sup>10</sup> Para el caso de Chile ver Brunner y Uribe (2007); para Corea, Kim and Lee (2006), Lee and Kim (2003), Park (2006 ); para Indonesia, Beerkens (2007), Tadjudin (2006), Directorate General (2003), Brodjonegoro, S. S. (2002); para Japón, Yonezawa (2006), Marginson (2004), Tsuruta (2003).

### El caso chileno: continuidad de las políticas

En el caso de Chile, la implantación político-institucional de un régimen de mercado para la educación superior tuvo lugar a comienzos de los años 1980, mediante una serie de cambios legislativos y el impulso de políticas de inspiración neo-liberal, de ‘privatización’ si se quiere (Jones, 1992), adoptadas por un gobierno militar. Se estableció allí, inicialmente, un marco institucional con bajas barreras de entrada para los proveedores independientes (a condición de que fueran políticamente aceptables para el gobierno), al mismo tiempo que se limitó el radio de acción geográfico de las dos universidades estatales preexistentes. El mercado debía operar sin mayores restricciones para el comportamiento de las instituciones y con escasas exigencias de información, control de calidad y rendición de cuentas. Simultáneamente se redujo de manera drástica el financiamiento directo a las instituciones estatales y privadas dependientes; se impuso a las instituciones la obligación de cobrar aranceles de matrícula que debían reflejar el costo real de impartir los diferentes programas; se favoreció una política de financiamiento de la demanda (pero con reducidos recursos destinados para este efecto) y se crearon nuevos instrumentos --de carácter competitivo-- para el financiamiento de la investigación (Brunner 2005, 1997, 1993a; Brunner y Briones, 1992).

A partir de 1990, junto con la recuperación de la democracia, se abre una nueva fase de políticas de educación superior que, sin alterar las bases de integración y coordinación del sistema a través de intercambios competitivos, buscó: (i) consolidar la base institucional diversificada del sistema; (ii) impulsar la expansión de la matrícula en consonancia con las necesidades de la sociedad y la economía; (iii) asegurar la calidad y equidad de la provisión; (iv) fomentar la investigación científica y la creación cultural; (v) incrementar y diversificar el financiamiento con arreglo a fines de mayor equidad, calidad y eficiencia de las instituciones, y (vi) perfeccionar el marco legislativo, con el objetivo de crear un nuevo orden de regulaciones públicas (Comisión, 1990).

Gruesamente, durante los últimos 15 años las políticas se han ajustado a los enunciados formulados el año 1990. Así, por ejemplo, el marco de política para la educación superior definido en julio de 1997, proponía como metas: promover la calidad, fomentar la equidad, aportar al desarrollo de la cultura, vincular la educación superior con el desarrollo nacional, fomentar la investigación y la tecnología, promover la regionalización, promocionar la internacionalización y desarrollar un sistema de educación superior complejo pero adecuado a las necesidades del país (Allard, 2000).

Para cumplir estos propósitos se estableció --con apoyo de un préstamo del Banco Mundial (2005)-- un *Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (MECESUP)*, en operación entre 1999 y 2003, que permitió crear un Fondo Competitivo para asignar recursos contra proyectos concursados en los ámbitos del mejoramiento de la enseñanza de pregrado, de postgrado y de formación de técnicos superiores; desarrollar una primera fase experimental para el posterior establecimiento por ley de un sistema de aseguramiento de la calidad; proporcionar recursos para el fortalecimiento de las instituciones (su infraestructura, equipamiento y gestión); estudiar y diseñar nuevos instrumentos de financiamiento público y proponer las bases para un sistema de información pública de la educación superior.

Más recientemente, el Consejo Asesor de la Educación Superior, creado por disposición del gobierno con el fin de recibir propuestas de política para este sector, luego de constatar que Chile “ha transitado desde un sistema de educación superior elitista y homogéneo, con financiamiento estatal, a uno masivo, diversificado y que se financia, ante todo, con recursos privados distribuidos mediante mecanismos de mercado”, propone “mejorar su regulación a fin de asegurar que el sistema, sin desmedro de su diversidad, converja con los objetivos de bienestar social” (Consejo Asesor, 2007). Para este efecto sugiere:

Primer, mejorar los requisitos de entrada y de mantención en el sistema de educación superior. Para ello plantea: (i) perfeccionar el sistema de reconocimiento oficial de las instituciones privadas independientes, haciendo más rigurosos los requisitos para obtenerlo, especialmente en cuanto a los insumos disponibles para brindar educación; (ii) hacer más explícitas las condiciones para obtener el licenciamiento en el caso de estas instituciones, de modo tal que en el ejercicio de su autonomía ellas se subordinen al proyecto que se tuvo en vista al tiempo de conferirles la autonomía; introducir mejoras al sistema de acreditación, a fin de asegurar la imparcialidad de las agencias que en él participan, eludir los conflictos de intereses, asegurar la publicidad de sus deliberaciones y fomentar la inclusión de todas las instituciones en el sistema; incentivar la práctica de la acreditación y establecer consecuencias relevantes para las que no la obtengan, evitando, por ejemplo, que instituciones no acreditadas puedan hacer publicidad o promoción omitiendo esta circunstancia esencial; (v) establecer deberes exigibles para el Estado y las instituciones en materia de información al público.

Segundo, el Consejo sugiere que el Estado asuma funciones directas en el ámbito de la enseñanza superior de índole vocacional y orientada al mercado

de trabajo (programas 5B), de manera de orientar al subsistema conformado por los centros de formación técnica, favoreciendo así una mayor consonancia entre los programas vocacionales ofrecidos y las necesidades del país.

Tercero, el Consejo constata que el gasto público destinado al sistema de educación superior es bajo y que en él existe “una predominancia excepcional del gasto privado”. De otra parte, sostiene que , a la luz de la evidencia revisada, el ingreso autónomo per cápita de las familias, con la única excepción del quinto quintil, no alcanza para cubrir los aranceles de la educación superior, especialmente universitaria. Propone por tanto incrementar los recursos a la educación superior, especialmente aquellos focalizados en beneficio de los alumnos de los sectores sociales con mayores desventajas.

Existe pues, como pude verse, una fuerte continuidad de las políticas enunciadas durante los últimos 17 años.

### Efectos de las políticas en Chile: matrícula, equidad y financiamiento

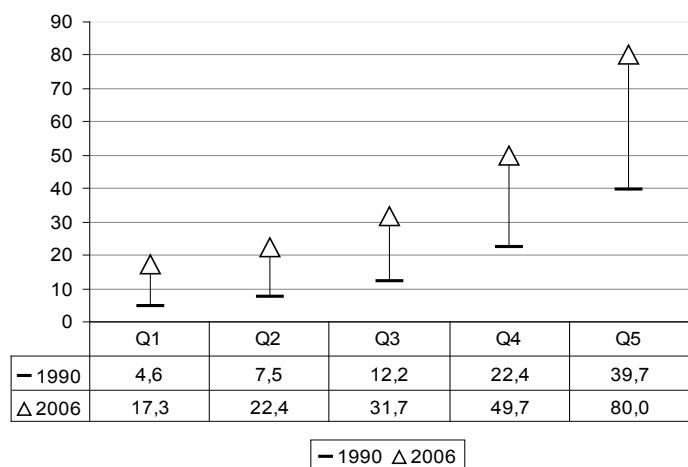
En el plano de los efectos de las políticas seguidas en Chile a partir de 1990 --efectos que han sido estudiadas en detalle en otras partes (Brunner y Tillett, 2006; Brunner et al, 2005; Bernasconi y Rojas, 2004)-- puede observarse que, a lo largo del tiempo, ha ido consolidándose la *plataforma institucional de provisión*, aunque la propia dinámica del sistema --la disciplina del mercado, como ha dicho Halsey-- hace prever que seguirán produciéndose ajustes en los márgenes mediante el cierre de instituciones, su venta o fusión. Esto particularmente en el sector de los centros de formación técnica, donde subsiste hasta ahora una franja de instituciones de reducida escala que deben hacer frente a un grupo de competidores fuertes dentro de un mercado de demandas que tiende a mantenerse estable en el tiempo.

Por su lado, el *acceso al sistema* se ha ampliado notablemente. La matrícula total se incrementa de 250 mil estudiantes en 1990 a más de 650 mil en 2006. En términos de un índice 100 en el primero de estos años, la matrícula de las universidades privadas independientes ha crecido en alrededor de 900%; la matrícula de las universidades estatales y privadas dependientes en torno a 160% y en una cifra levemente superior la de los institutos profesionales, en tanto que la matrícula de los centros de formación técnica ha disminuido moderadamente durante el período (Uribe y Salamanca, 2007).

La anterior expansión, y un aumento también sostenido de las ayudas estudiantiles --créditos y becas-- focalizadas en los jóvenes con menores recursos,

ha permitido mejorar la equidad en la *distribución de las oportunidades para cursar estudios superiores* entre los diferentes grupos socio-económicos. Como muestra el Gráfico 2, el índice de desigualdad 20/20 se reduce de 1:8,6 a 1:4,6 durante los últimos 16 años.

Gráfico 2  
Chile: Tasa bruta de participación en la educación superior por quintil de ingreso autónomo per capita del hogar, 1990 y 2006



Fuente: Sobre la base de MIDEPLAN, Resultados CASEN – Educación 2006

En cuanto a las *políticas dirigidas a fomentar la investigación científica*, los resultados son alentadores dentro de la reducida escala de la comunidad de investigadores del país (Allende et al, 2005). En efecto, la producción científica originada en las universidades y publicada en revistas registradas por ISI-Thompson subió de 1.151 en 1990 a 3.141 en 2004 (SCImago, 2006)<sup>11</sup>. A su vez, esta producción se concentra en un pequeño número de universidades: dos de ellas --la Universidad de Chile (estatal) y la Pontificia Universidad Católica (privada dependiente)-- generan un 62% de la producción total de las instituciones de educación superior.<sup>12</sup> Las siguientes tres instituciones en

11 Los datos para el período fueron consultados durante el último trimestre del año 2006.

12 A su vez, estas dos universidades son las únicas que aparecen incluidas en los rankings globales: el *Academic Ranking of World Universities* de la Shanghai Jiao Tong University y el *Times Higher Education*

el índice de mayor producción --las Universidades de Concepción (privada dependiente), Austral de Chile (privada dependiente) y de Santiago de Chile (estatal)-- agregan un 22% adicional. En suma, cinco universidades dan cuenta de un 84% de la producción de artículos científicos y técnicos chilenos registrados internacionalmente que tienen origen en el sistema universitario.<sup>13</sup>

En términos del *financiamiento comparado del sistema*, Chile gastó el año 2005 en instituciones de educación superior (incluyendo actividades de I + D), por alumno, el equivalente a USD 4.371 en programas tipo 5B y USD 8.090 en programas tipo 5A y de investigación avanzada, con un gasto promedio por alumno, en toda la educación superior, de USD 6.873 (todo expresado en dólares estadounidenses convertidos mediante PPA para el PIB). Esta última cifra corresponde a un 62% en comparación con el gasto por alumno de USD 11.100 en la media de los países de la OCDE.

En relación al PIB por habitante, el gasto en instituciones de educación superior por alumno representa en Chile un 35% en programas tipo 5B, un 64% en programas tipo 5A y de investigación avanzada y un 54% en el promedio de toda la educación superior, comparado con 23%, 41% y 40%, respectivamente, en la media de la OCDE.

Medido en relación al PIB, el gasto de Chile alcanza a un 2% el año 2005; 0,3 puntos porcentuales superior al de 1995 y superior a la media de la OCDE y la mayoría de sus países miembros. Descompuesto este esfuerzo de gasto por tipo de programas, un 0,4% corresponde a programas tipo 5B y un 1,6% a programas tipo 5A y de investigación avanzada.

Según las fuentes de financiación del gasto, y en concordancia con una economía política de alto ‘privatismo’, en el caso de Chile solo un 0,3% del PIB --dentro de un gasto total que equivale a 2 puntos porcentuales del producto-- tiene su origen en fuentes públicas; el resto, un 1,7% del PIB, corresponde a fuentes privadas.

A su turno, el gasto público en educación superior se distribuye entre un 35,1% en gasto directo en instituciones públicas (estatales), un 30% en instituciones privadas (prácticamente todo en instituciones privadas dependientes) y un 34,8% en transferencias indirectas y otras asignaciones al sector privado. En el caso de Chile, esta última cifra comprende un 13,8% destinado a becas y otras asignaciones a las familias y un 21% a préstamos estudiantiles. La siguiente Tabla 4 resume estos datos para Chile y la media de los países de la OCDE.

---

*Supplement Academic Ranking of World Universities.*

13 Para un análisis comparado dentro del espacio iberoamericano de educación superior, ver Brunner (2007).

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE:  
UN ENFOQUE DE ECONOMÍA POLÍTICA COMPARADA

Tabla 4  
Chile y promedio de países OCDE:  
gasto en instituciones de educación superior

	Chile	Media OCDE
<b>Gasto en IES por alumno (USD - PPA)</b>		
En educación superior tipo B	4.371	..
En educación superior tipo A y programas de investigación avanzada	8.090	..
En toda la educación superior	6.873	11.100
<b>Gasto en IES por alumno en relación al PIB por habitante (%)</b>		
En educación superior tipo B	35	23
En educación superior tipo A y programas de investigación avanzada	64	41
En toda la educación superior	54	40
<b>Gasto en IES como porcentaje del PIB (%)</b>		
En educación superior tipo B	0,4	0,1
En educación superior tipo A y programas de investigación avanzada	1,6	1,2
En toda la educación superior	2,0	1,4
<b>Gasto en IES como porcentaje del PIB por fuentes de financiación (%)</b>		
Fuentes de financiación pública	0,3	1,0
Fuentes de financiación privada	1,7	0,4
Total del gasto	2,0	1,4
<b>Proporciones relativas del gasto público y privado en IES (%)</b>		
Fuentes públicas	15,5	75,7
Fuentes privadas		
Gasto familiar	83,7	..
Gasto de otras entidades privadas	0,9	..
Todas las fuentes privadas	84,5	24,3
Fuentes privadas subvencionadas	2,5	1,3
<b>Distribución del gasto público total en educación superior (%)</b>		
Gasto público directo en IES estatales	35,1	73,7
Gasto público directo en IES privadas	30,0	8
Transferencias indirectas y otras asignaciones al sector privado	34,8	18,4
<b>Ayudas públicas a familias y a otras entidades privadas como porcentaje del gasto público total en educación superior (%)</b>		
Gasto público directo en instituciones	65,2	81,9
Ayuda financiera a los alumnos		
Becas y otras asignaciones a familias	13,8	9,9
Préstamos a los estudiantes	21,0	8,6
Total	34,8	17,5
Transferencias y pagos a otras entidades privadas	0	0,7
Total ayudas públicas para educación superior a entidades privadas	34,8	18,1

Fuente: Sobre la base de OCDE, Panorama de la Educación 2007, Santillana

## Chile: asignación de recursos públicos

Desde el punto de vista interno del país, el gasto público en instituciones de educación superior se compone, a su turno, de un conjunto diversificado de aportes para los cuales el gobierno emplea diferentes dispositivos de asignación.

Un *aporte fiscal directo* (AFD) que se distribuye anualmente, con base a un criterio de continuidad histórica, entre las veinte y cinco instituciones estatales y privadas dependientes, para su uso discrecional y no condicionado, por tanto, a ninguna meta o función específica. Sin embargo, un 5% de este aporte se asigna anualmente según una fórmula que considera varios indicadores de desempeño, especialmente publicaciones en revistas de corriente principal, proyectos de investigación obtenidos mediante concursos y proporción del personal académico con grados superiores (maestría y doctorado). Las universidades beneficiadas con estos recursos incorporan el aumento obtenido por esta vía a su base histórica para el cálculo del AFD en los años siguientes.

Un *aporte fiscal indirecto* (AFI), el cual beneficia a instituciones de todo tipo según el número de alumnos pertenecientes a los 27.500 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria que ellas captan anualmente. Para tal efecto, estos alumnos se dividen en cinco grupos de igual número, recibiendo la institución un monto ascendente de aporte en la medida que los alumnos provienen de los grupos sucesivamente más elevados de puntaje.

*Fondo Competitivo*, el cual otorga financiamiento a las universidades –a través de concursos– para realizar proyectos de mejoramiento de la enseñanza (programas de doctorado, renovación curricular, etc.) y de la gestión (desarrollo de capacidades).

*Fondo de Innovación Académica*, que asigna recursos competitivamente para financiar programas de movilidad de profesores, becas de doctorado, asistencia técnica, adquisición de equipamiento e inversión en infraestructura.

*Convenios de desempeño*: creados de manera piloto el año 2004, tienen por objeto introducir una nueva modalidad de financiamiento por metas, las que deben expresar una contribución de la institución al desarrollo nacional o regional. A la vez, estos convenios suponen que las universidades beneficiadas establecen planes de reestructuración y modernización, fortalecimiento de la gestión, uso de indicadores de desempeño y una mayor responsabilización por resultados (*accountability*).

*Ayudas estudiantiles*, las que incluyen tres líneas principales. Primero, un *Fondo Solidario de Crédito Universitario* para alumnos de escasos recursos que estudian en universidades estatales y privadas dependientes. El crédito cubre

total o parcialmente el arancel de matrícula y comienza a ser pagado dos años después que el estudiante se gradúa, contingente a su ingreso. Es un crédito con un fuerte subsidio, administrado por cada universidad y con una tasa irregular de recuperación. Segundo, un *crédito con garantía estatal*, al cual pueden optar alumnos de escasos recursos pertenecientes a todo tipo de instituciones para cubrir el pago de su arancel de matrícula. En este caso los recursos provienen del sistema financiero; la universidad avala el crédito mientras el alumno se encuentra estudiando y, desde el momento que él se gradúa hasta completar el pago del crédito, el Estado actúa como aval. Tercero, *becas* que pueden ya bien servir para el pago de los aranceles de matrícula o bien para la mantención del estudiante. Por su lado, y con el fin de evitar o limitar el continuo aumento de los aranceles por parte de las instituciones, presionando sobre los esquemas de ayuda estudiantil, el gobierno fija anualmente un ‘arancel de referencia’ en función del tipo de programas que ofrecen las instituciones y de su calidad, según se refleja en sus resultados de acreditación. Si bien las instituciones mantienen la libertad para fijar el precio de sus aranceles, el monto de los créditos y becas apoyados con recursos o con el aval del Estado se rige por este ‘arancel de referencia’, el cual cubre en promedio un 83% del valor de los aranceles en las universidades estatales y privadas dependientes (con un rango de entre 75% y 93%); un 65% del arancel promedio en las universidades privadas independientes, y alrededor de un 94% del monto de los aranceles cobrados por institutos profesionales y centros de formación técnica (Uribe y Salamanca, 2007:cap.7.3).

*Financiamiento de las labores de I + D*, que se canaliza de manera directa a institutos públicos de investigación (localizados fuera del sistema universitario) o bien mediante una serie de fondos concursables a los cuales concurren en competencia los investigadores y las instituciones universitarias cuyos proyectos son evaluados por pares nacionales e internacionales. Estos fondos financian proyectos de investigadores individuales o de equipos de investigación en todas las áreas del conocimiento básico; centros de excelencia internacional; núcleos y anillos interinstitucionales de investigación disciplinaria o dirigida a las políticas públicas; programas de formación avanzada e intercambio académico; formación de consorcios con empresas; proyectos de investigación aplicada y, crecientemente --a partir de la creación del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC)-- proyectos de innovación (Consejo Nacional, 2007).

En general, todos estos diversos mecanismos de asignación de recursos a la educación superior se han expandido a lo largo de la última década. Así, por ejemplo, el AFD creció en un 29% en términos reales durante el período 1995-

2007, mientras el AFI (más pequeño en monto) se ha mantenido congelado; el Fondo Competitivo creció en más de un 150% durante el mismo período; los recursos para I+D (de fuentes públicas y privadas) se ha multiplicado por tres entre 1990 y 2005, y los recursos destinados a ayudas estudiantiles aumentaron en un 320%, hasta llegar a representar el año 2006 un 50% del total del gasto público en educación superior<sup>14</sup> (Uribe y Salamanca, 2007:cap.7).

En suma, puede concluirse que el financiamiento del sistema de educación terciaria viene evolucionando, en general, hacia una participación creciente de recursos privados y, en el caso de las asignaciones públicas, se aleja gradualmente del eje de los aportes fiscales directos a las instituciones para utilizar como canales e instrumentos preferentes de financiación los créditos y becas estudiantiles, los fondos competitivos para I+D+i y el empleo de fórmulas, concursos y contratos de desempeño para el financiamiento de las instituciones. De este modo, las modalidades de financiamiento del sistema --al desplazarse desde la oferta hacia la demanda, desde insumos hacia resultados, y desde el polo de las asignaciones centralizadas hacia el polo de las asignaciones descentralizadas de tipo mercado-- se alinean progresivamente con la economía política del sistema, al mismo tiempo que el gobierno utiliza los instrumentos del ‘tesoro público’ para guiar al sistema a la distancia.

### Problemas y desafíos

¿Qué problemas y desafíos enfrenta un sistema como el chileno, radicado en el cuadrante de mayor ‘privatismo’? Son varios que aquí, para concluir, sólo podemos abordar de una manera esquemática, apoyándonos en la literatura comparada proveniente del campo de estudios de las políticas de educación superior.

Un primer orden de problemas y desafíos tiene que ver con la *institucionalidad* de los mercados y con las *regulaciones* que debe implementar la autoridad pública. En efecto, sistemas con las características del chileno plantean particulares exigencias de regulación (Gornitzka, 2006; Brunner et al, 2005; Gornitzka, A., y P.Maassen (2000); Brunner, 1994; Neave y Van Vught, 1994, 1991). Se necesita contar con un entorno institucional que estimule la existencia de proveedores de diversa índole, favorezca su coordinación no jerarquizada hacia objetivos de bienestar social y que cumpla con altas exigencias de *accountability*.<sup>15</sup>

14 Debido a los diferentes métodos de cálculo empleados, estas cifras no son comparables con las que aparecen en la Tabla 4 (últimas filas).

15 Agradezco a C. Peña, en comunicación personal, el análisis contenido en esta parte.

Existe una amplia literatura que muestra que la disposición de los privados a invertir es función de los *property rights* que se reconozcan sobre las instituciones y los certificados, el grado en que se disminuyan los costos de transacción, se reduzcan las asimetrías de información y se limite la discrecionalidad administrativa a la hora de resolver conflictos (North, 1990). Este conjunto de principios obligan a examinar con cuidado el marco regulatorio hasta hoy día vigente en Chile (Bernasconi, 2002).

De otra parte, la evidencia muestra también que las formas de gobierno corporativo de las instituciones estatales, los mecanismos de *accountability* y los procedimientos de asignación de los fondos con que cuentan, es fundamental para evitar su captura por intereses corporativos. La experiencia comparada muestra por eso, incluso en el ámbito de las instituciones estatales, un uso cada vez más extendido de mecanismos de tipo mercado (*auctions*, contratos, modelo de instituciones eficiente, fórmulas, etcétera) (Kaiser, Vossensteyn y Koelman, 2002), en vez del empleo, utilizado todavía con cierta extensión en Chile, del proceso político-administrativo para la distribución de recursos (*aporte fiscal directo*, por ejemplo) (Brunner et al, 2005; Bernasconi y Rojas, 2004; Brunner, 1993).

Asimismo, la literatura sobre *corporate governance* enseña que las instituciones carentes de fines de lucro (*non profit*) no garantizan necesariamente su alineamiento altruista con fines socialmente beneficiosos (Masy, 2004). En el caso de Chile la experiencia apoya esta hipótesis. Una serie de ámbitos entregados a organizaciones sin fines de lucro muestra severas deficiencias y baja *accountability*. La razón es que la ausencia de principal hace que estas instituciones padezcan la depredación que es propia de los bienes comunes si es que no alcanzan formas de gobierno específicas que establezcan contrapesos y eviten la captura. Un análisis comparado de las formas de regulación entre instituciones con y sin fines de lucro, muestra que --*ceteris paribus*-- las primeras poseen mayores controles que las segundas y que, por lo mismo, a la hora de la regulación puede haber un *trade off* entre *non profit making* y *accountability*.

Un segundo orden de problemas y desafíos dice relación con las *políticas de fomento y apoyo* para la creación y desarrollo de capacidades institucionales.

Los sistemas con fuerte diferenciación de su plataforma institucional, amplia diversidad en la provisión, y coordinados competitivamente, son altamente dependientes en su funcionamiento de los recursos y el capital reputacional con que las instituciones ingresan a la competencia (Brunner y Uribe, 2007; Winston, 2003, 1999, 1998). De allí que estos sistemas planteen con particu-

lar agudeza cuestiones relativas a las políticas públicas de fomento y apoyo. Envueltos hay aquí dos asuntos.

En primer lugar, la legitimidad de dichas políticas en contextos de mercado, asunto que suele tratarse bajo distintas perspectivas de análisis. Una afirma el carácter de ‘bien público’ de la educación superior (Newman, Couturier y Scurry, 2004) en tanto se trataría de un servicio que no presenta rivalidad en su uso o consumo ni es excluyente en su propiedad, al tiempo que genera significativos beneficios sociales (Task Force, 2000). Tal conceptualización ha sido contestada sin embargo, tanto desde el punto de vista económico (Barr, 2004, 2004a) como del punto de vista de la sociología de las organizaciones (Dill 2005), obligando a encontrar nuevos argumentos de legitimación para las políticas públicas de fomento y apoyo.

Así, se sostiene que en sistemas coordinados competitivamente, la autoridad pública tiene la responsabilidad de garantizar a los competidores una ‘cancha pareja’ o ‘campo de juego nivelado’ (*level playing field*) (Jongbloed, 2004), por ejemplo, asegurando condiciones equitativas de acceso al sistema, exigencias regulatorias simétricas, evaluaciones parejas para la acreditación y medición del desempeño, apoyos selectivos para contrarrestar la desigualdad de capacidades iniciales y, en general, controlando las estrategias competitivas ‘destructivas’ (Newman y Couturier, 2001).

Más específicamente, se plantea que al Estado cabe una obligación especial de intervención para fomentar y apoyar el desarrollo de capacidades en el caso de las instituciones estatales, mientras el mercado, bajo adecuadas regulaciones, debería hacerse cargo de disciplinar el desarrollo de las instituciones privadas (Neubauer, 2007; Duderstadt, 2005). Esta solución, sin embargo, está lejos de ser perfecta, pudiendo al contrario ensanchar la brecha entre instituciones públicas y privadas dependientes, por un lado, e instituciones privadas independientes por el otro.

En segundo lugar, se discute sobre cuáles son los mecanismos e instrumentos más efectivos y eficientes para guiar el desarrollo de un sistema donde el gobierno interviene preferentemente ‘a distancia’. Bajo esta perspectiva, tratada principalmente por la economía política de los sistemas de educación superior y, específicamente, por la literatura del *New Public Management* (Hood, 2004) aplicada a la educación superior (Amaral, Meek y Larsen, 2003), se plantean varios asuntos críticos, entre ellos: (i) cómo contrarrestar ‘fallas de mercado’ en estos sistemas sin incurrir en ‘fallas de coordinación’ que pudieran generarse por la intervención gubernamental; (ii) qué mecanismos e instrumentos utilizar

para financiar con fondos públicos el desarrollo de capacidades institucionales (OECD, 2007a, 2007b, 2004); (iii) cómo alinear los resultados de la competencia entre instituciones con los objetivos y las prioridades del desarrollo nacional determinados a través del proceso político (Dill et al, 2004; Newman, Couturier y Scurry, 2004).

En el caso de Chile, como se vio, las instituciones enfrentan importantes transformaciones en su entorno, que les imponen aprendizajes y cambios organizacionales de distinto alcance e intensidad (Brunner et al, 2005; 2000). Las respuestas han sido variadas. Mientras algunas instituciones han implementado planificaciones de largo plazo y realizado un esfuerzo por adecuarse sistemáticamente a los nuevos escenarios, otras han reaccionado de manera más espontánea, generando desarrollos coyunturales con bajos niveles de planificación. Por su lado, algunos de los cambios organizacionales han sido inducidos desde el Ministerio de Educación, a través de políticas que intentan alinear a las instituciones con objetivos gubernamentales y con determinadas iniciativas supranacionales.

A su turno, la utilización de nuevos mecanismos para asignar recursos públicos al sector universitario ha llevado a una creciente diversificación de los instrumentos de asignación, forzando a las instituciones a competir para la obtención de dichos recursos (Agasti y Catalana, 2006). Esto, a su vez, tiene efectos sobre las estrategias y comportamientos de las instituciones, su organización y gestión y sobre el rol y la cultura de los académicos (Marginson 2007a, 2005; Bernasconi, 2006; Meek, 2003).

En suma, se plantea aquí agudamente el contraste entre unos mercados que coordinan mediante intercambios competitivos pero que no aseguran, necesariamente, mejores capacidades institucionales, ‘falla’ que debería ser contrarrestada por el gobierno tanto en el sector de las instituciones que subsidia directamente como en el sector de las instituciones privadas independientes que atienden a la mayoría de los estudiantes y crecientemente a una proporción de los alumnos de menores recursos. Algo de esto se ha intentado en Japón por ejemplo (Yonezawa, 2006, 2002). En Chile, por el contrario, cualquier planteamiento en la dirección de que el gobierno apoye con recursos fiscales a diversos tipos de instituciones acreditadas --sin discriminar entre ellas según su propiedad y formas de gestión-- levanta todavía un rechazo político-ideológico más o menos generalizado.

Un tercer orden de problemas y desafíos toca el área de los procesos y procedimientos de *control de calidad* en sistemas de educación superior con provisión mixta, competitiva.

Uno de los supuestos de política pública en este ámbito es que existiría una relación entre el grado de competencia en el mercado de la enseñanza superior y la calidad académica de su provisión. Desde esta perspectiva se plantea entonces que el interés público se halla mejor garantizado allí donde existe un marco institucional --de políticas, normas y reglas (North 1990)-- que maximice de la manera más eficiente y equitativamente posible los estándares académicos que se desea alcancen los estudiantes (Dill, 2005). Bajo un régimen de competencia con información suficiente sobre el precio de los servicios ofrecidos y sobre la calidad relativa de las ofertas, se produciría pues una convergencia entre las preferencias personales y el interés público.

Las bases de este razonamiento han sido cuestionadas sin embargo. De un lado, Winston (2003, 2000) y otros han mostrado que los precios en el mercado de la educación de pregrado no se ajustan de la manera que predice la economía convencional. Del otro, Dill y Soo (2004) rebaten la idea de que en este mercado los estudiantes de pregrado posean la información necesaria para hacer una opción racional al momento de elegir instituciones y programas. En efecto, dado que se trata aquí de la adquisición de un ‘bien de experiencia’, es decir, de aquellos en que el consumidor no puede saber anticipadamente ni inspeccionar fácilmente su calidad (Franck and Schönfelder 2000; Animesh, Ramachandran, and , 2005), los estudiantes no estarían en condiciones de optar por calidad ni podrían posteriormente ejercer la opción de *exit*.

Esto ha obligado a buscar indicadores sustitutos de la calidad del servicio ofrecido. Se ha sugerido que el prestigio de las instituciones puede cumplir esta función. Sin embargo, los prestigios institucionales se hallan vinculados principalmente a la producción de publicaciones científicas en revistas de corriente principal (Garvin, 1980), indicador que en ocasiones solo refleja débilmente la calidad docente de una institución, por un lado y, por el otro, suele ser un indicador de limitada utilidad en sistemas --como el chileno-- donde una mayoría de universidades se limita a la función docente. Tampoco el ejercicio de ‘voice’ y ‘exit’ por parte de los alumnos se convierte en una presión que obligue a las instituciones a revisar los estándares de calidad bajo los cuales ofrecen sus programas, especialmente en condiciones de sostenida expansión del mercado de pregrado. Por último, la provisión de información comercial bajo la forma de rankings de calidad institucional, habitualmente generados por los medios de comunicación, han sido objeto de variadas críticas (Consejo Superior, 2006; Moodie, 2005, 2005a; Dill y Soo, 2005; Fernández, 2003).

Bajo estas condiciones cabe a la autoridad pública asegurar a los estudiantes y sus familias, y a la sociedad en su conjunto, que las instituciones y programas

cumplan ciertos estándares de calidad. Las normas que obligan a las instituciones a informar y los procedimientos de evaluación externa y acreditación independiente son los principales medios empleados para este efecto. (Brunner y Montoya, 2006). Adicionalmente, los gobiernos procuran producir, o exigen a las instituciones que produzcan, información sobre las condiciones de inserción de los graduados en el mercado laboral, como otro medio para reportar sobre la calidad de la educación superior y su pertinencia en relación a las demandas de la economía (QAA, 2007:Sección 8; Mahrasoa y Hay, 2001).

En Chile, se recordará, estos asuntos han sido abordados por la política pública a través del establecimiento --primero en condición experimental, luego con potestad legal-- de un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, a cuyo cargo están las funciones de información para la gestión del sistema y para el público; el licenciamiento de nuevas instituciones privadas; la acreditación institucional basada en el análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones para asegurar su calidad, y la acreditación de carreras o programas, que verifica la calidad de éstos en función de sus propósitos y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales (República de Chile, 2006). Además, el Ministerio de Educación ha comenzado a proveer información sobre la inserción laboral de los graduados (Brunner y Meller, 2004) a través del sitio Futuro Laboral [[www.futurolaboral.cl](http://www.futurolaboral.cl)]. A partir de esta información se han realizado estudios que buscan traducir las señales de mercado laboral en indicadores de calidad de las instituciones (Rappaport, Benavente y Meller, 2004).

Luego, si bien se ha avanzado en la dirección de resolver ‘fallas de mercado’ en este ámbito, y de compensar asimetrías de información, sin embargo subsisten importantes vacíos. No hay un estatuto definido de obligaciones de informar ni para el Estado ni para las instituciones. Los procesos de acreditación de programas avanzan con extrema lentitud. Los efectos que deben seguir a las evaluaciones externas negativas y a la no acreditación permanecen en una nebulosa. Y, en general, la autoridad pública parece desarmada frente a actos graves de engaño de los consumidores, de publicidad abusiva de las instituciones y de aprovechamiento de las reglas del mercado para obtener beneficios denegados por la ley o para impulsar estrategias reñidas con un código de buena conducta de mercado.

Por último, en un orden más general de *asuntos de variada índole*, el sistema chileno necesita abordar cuestiones de organización y renovación curricular; de eficiencia interna de los procesos de enseñanza; de pertinencia del capital humano que adquieren los estudiantes; de articulación de la movilidad dentro y

entre las instituciones; del costo de la formación de jóvenes con escaso capital cultural y escolar que hoy en forma creciente acceden a la educación terciaria; de formación de redes interinstitucionales para abordar tareas de mayor envergadura en la formación de posgrado, en el campo de las actividades de I+D+i y de la internacionalización; de vinculación con el sector productivo; de incorporación de las nuevas tecnologías de información a las prácticas de enseñanza y aprendizaje; de profesionalización de la actividad docente y de legitimación de las nuevas formas y modalidades emergentes de universidades que compiten por adquirir una identidad y encontrar un espacio en medio de la competencia.

Muchos de estos problemas y desafíos --y, sin duda, la lista de ellos podría extenderse todavía más-- forman parte inherente del cuadrante de mayor ‘privatismo’ donde se halla ubicado el sistema chileno o adquieren expresiones específicas dentro de él. Abordarlos con efectividad supone contar con una plataforma de conocimiento y evidencias producidos por la investigación especializada de los sistemas de educación superior, campo de estudio que en Chile se encuentra todavía en una fase incipiente de desarrollo. De allí también la importancia del análisis comparado que permite aprovechar la experiencia y el conocimiento internacionales para utilizarlos en el propio contexto nacional. El presente capítulo procura hacer una contribución en tal sentido.

Santiago de Chile, octubre 2007.

## Referencias

- Agasisti, T. and Catalano, G. (2006) “Governance models of university systems – towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: a European comparison”, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28 (3). pp. 245-262. IMF34.
- Allard, R. (2000) Tendencias de la Educación Superior en Chile”, *Revista de la Educación Superior Chilena*, N° 1. Disponible en: <http://www.mecesup.cl/mecesup1/difusion/revista/Revista.pdf>
- Allende, J., J. Babul, S. Martínez, T. Ureta (eds.) (2005) *Análisis y proyecciones de la ciencia chilena 2005*. Santiago de Chile: Academia Chilena de Ciencias, Consejo de Sociedades Científicas de Chile, Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología – Conicyt. Disponible en: [http://www.academia-ciencias.cl/index.php?module=noticias&task=show\\_new&id=7](http://www.academia-ciencias.cl/index.php?module=noticias&task=show_new&id=7)
- Amaral, A., V. L. Meek y I. M. Larsen (eds.) (2003) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers
- Animesh, A., V. Ramachandran y S. Viswanathan (2005) “Quality Uncertainty and Adverse Selection in Sponsored Search Markets”; NET Institute, Working Paper N° 05-27. Disponible en: <http://www.netinst.org/Siva.pdf>
- Avery, Ch., M. Glickman, C. Hoxby, and A. Metrick (2005) “A revealed preference ranking of U.S. colleges and universities”. Disponible en: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/revealedprefranking.pdf>
- Banco Mundial (2005) “Chile - Higher Education Improvement Project - Implementation Completion and Results Report”. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&t heSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000160016\\_20051228133358](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&t heSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000160016_20051228133358)
- Barr, N. (2004) “Higher Education Funding”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, N° 2. Disponible en: <http://oxrep.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/20/2/264?ijkey=20GIFCugfcjFz&keytype=ref>
- Barr, N. (2004a) “Higher Education Funding”, *LSE Research On Line*, 2004. Disponible en: [http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000288/01/Barr\\_2004a\\_OXREP040429.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000288/01/Barr_2004a_OXREP040429.pdf)
- Beerkens, E. (2007) “Higher education Funding in Indonesia”. Disponible en: <http://blog.beerkens.info/index.php/2007/06/higher-education-funding-in-indonesia/>

- Bernasconi, A. (2006) "Breaking the institutional mold: faculty in the transformation of Chilean higher education from the state to market". En Meyer, H.D. and B. Rowan (Eds.) *The New Institutionalism in Education*. Albany, NY: SUNY Press
- Bernasconi, A. (2003) "Organizational diversity in Chilean higher education: Faculty regimes in private and public universities. Boston University, PhD Dissertation (unpublished)
- Bernasconi, A. (ed.) (2002) *La Educación Superior ante el Derecho*. Santiago de Chile: Biblioteca Americana
- Bernasconi, A. y F. Rojas (2004) *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria
- Bertrand, O. (2004) *Planning Human Resources: Methods, Experiences and Practices*. Paris: International Institute for Educational Planning
- Brodjonegoro, S. S. (2002) "Higher education reform in Indonesia". Disponible en: [http://www.tfhe.net/resources/satryo\\_soemantri\\_brodjonegoro2.htm](http://www.tfhe.net/resources/satryo_soemantri_brodjonegoro2.htm)
- Brunner, J. J. (coord.) (2007) *Educación Superior en Ibero América. Informe 2007*. Santiago de Chile: CINDA. Disponible en: [http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/CINDA\\_InflIBA/Impreso.pdf](http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/CINDA_InflIBA/Impreso.pdf)
- Brunner, J. J. (2005) "Comparative Research and Public Policy: From Authoritarianism to Democracy", *Peabody Journal of Education*, Vol. 80, N. 1
- Brunner, J. J. (2000) "Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias"; Documento de Apoyo ED-01/Promedlac VII. Disponible en: [http://mt.educarchile.cl/archives/Futuro\\_EDU%25UNESCO-2000.pdf](http://mt.educarchile.cl/archives/Futuro_EDU%25UNESCO-2000.pdf)
- Brunner, J. J. (1997) "From state to market coordination: the Chilean case", *Higher Education Policy*, Vol. 10, No. 3
- Brunner, J. J. (1994) "Estado y educación superior en América Latina". En G. Neave y F. van Vught (eds.) *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1994
- Brunner, J. J. (1993) "Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un Nuevo Contrato". En H. Courard (Ed.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile
- Brunner, J. J. (1993a) Chile's higher education: between market and state", *Higher Education*, vol. 25, No. 1

- Brunner, J.J. y D. Uribe (2007) *Mercados Universitarios: el Nuevo Escenario de la Educación Superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales (en prensa)
- Brunner, J. J. y A. Tillett (2006) “Chile”. En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer (Volume 1).
- Brunner, J. J. y A. M. Montoya (2006) Tendencias del aseguramiento de calidad en la educación superior de países de la OECD. Hipertexto disponible en:  
[http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/11/post\\_23.html](http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/11/post_23.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 en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Disponible en:  
[http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/08/nuevo\\_libro.html](http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2005/08/nuevo_libro.html)
- Brunner, J. J. (2004) “Políticas y mercados de educación superior: necesidades de información”. En Brunner, J. J. y P. Meller (compiladores), *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2004.
- Brunner, J.J. y P. Meller (comps.) (2004) *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile*. Santiago de Chile: RIL Editores
- Brunner, J. J. y Briones, G. (1992) “Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform”. En L. Wolff and D. Albrecht (Eds.) *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela*; The World Bank, Washington, D.C.
- Burke, J. and Associates (2005) Achieving Accountability in Higher Education. Balancing Public, Academic, and Marketplace Demands. San Francisco: Jossey-Bass.
- Clark, B. R. (2004) *Sustaining Change in Universities*. Maidenhead, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press
- Clark, B. R. (2001) “The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement”, *Higher Education Management*, vol. 13, Nº 2. Disponible en: [http://www.bri.uqam.ca/Planification/I-Role\\_UQAM/Entrepeneurial\\_University.pdf](http://www.bri.uqam.ca/Planification/I-Role_UQAM/Entrepeneurial_University.pdf)
- Clark, B. R. (1998) Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation. Oxford: IAU Press – Pergamon
- Clark, B. R. (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: Universiy of California Press

- Comisión de Estudios de la Educación Superior (1990) “Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa”. Santiago de Chile: Comisión de Estudios de la Educación Superior
- Consejo Asesor para la Educación Superior (2007) “Informe de Avance”. Disponible en: [http://www.fech.cl/files/Resumen%20ejecutivo%20e%20info\\_rme%20de%20avance.doc](http://www.fech.cl/files/Resumen%20ejecutivo%20e%20info_rme%20de%20avance.doc)
- Consejo Nacional para la Competitividad (2007) *Hacia una Estrategia de Innovación para la Competitividad*, Volumen I. Santiago de Chile: Consejo Nacional para la Competitividad
- Consejo Superior de Educación (2006) *Revista Calidad de la Educación*, N° 25, Segundo Semestre
- Dill, D. D. (2005) “The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education”. Disponible en: <http://www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf>
- Dill, D.D. and M. Soo (2004) “Transparency and quality in higher education markets”. En Teixeira, B. Jongbloed, D. D. Dill y A. Amaral (eds.), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dodrecht: Kluwer Academic Publishing
- Dill, D. D., P. Texeira, B. Jongbloed y A. Amaral (2004) “Conclusion”. En Teixeira, B. Jongbloed, D. D. Dill y A. Amaral (eds.), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dodrecht: Kluwer Academic Publishing
- Directorate General of Higher Education, Ministry of National Education, Republic of Indonesia (2003) “Higher Education Long Term Strategy, 2003-2010”. Disponible en: <http://luk.staff.ugm.ac.id/phk/helts/HELTS2003-2010E.pdf>
- Duderstadt, J.J. (2005) “The Crisis in Financing Public Higher Education—and a Possible Solution: A 21st Century Learn Grant Act”. Disponible en: [http://milproj.umm.umich.edu/publications/financing\\_pub\\_univ/download/Financing%20Pub%20Univ%201.pdf](http://milproj.umm.umich.edu/publications/financing_pub_univ/download/Financing%20Pub%20Univ%201.pdf)
- Fernández, Enrique (2003) “¿Clasificación o Ranking de Universidades? La mitología, el falso dilema y la propuesta de la Revista Qué Pasa”, *Estudios Sociales* N° 112, semestre 2, 11-42.
- Fernández, E., M. Gutiérrez, A. Martínez (2005) “La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO (CINE 97) y su aplicación en el sistema de educación superior chileno”. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/documentosinteres/chile/CINE97-Espa%C3%B3ol.pdf>

- Fligstein, N. (2002) *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Franck, E. P. y B. Schönfelder (2000) “On the Role of Competition in Higher Education – Uses and Abuses of the Economic Metaphor”, *Schmalenbach Business Review*, vol. 52. Disponible en: [http://www.vhb.de/sbr/pdfarchive/einzelne\\_pdf/sbr\\_2000\\_july-214-237.pdf](http://www.vhb.de/sbr/pdfarchive/einzelne_pdf/sbr_2000_july-214-237.pdf)
- Garvin, D.A. (1980) *The Economics of University Behavior*; New York: Academic Press
- Geiger, R. (2004) “Market Coordination of Higher Education: The United States”. En Teixeira, B. Jongbloed, D. D. Dill y A. Amaral (eds.), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing.
- Geiger, R. (2004a) Knowledge and Money. Research Universities and the Paradox of the Marketplace. Stanford, California: Stanford University Press, 2004
- Gornitzka, A. (2006) “The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?”, Centre for European Studies, University of Oslo, Working Paper, No. 16,
- Gornitzka, A., y P.Maassen (2000) “Hybrid steering approaches with respect to European higher education”, *Higher Education Policy* 13. Disponible en: <http://www.palgrave-journals.com/hep/journal/v13/n3/pdf/8390152a.pdf>
- Habermas, J. (1975) *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores
- Halsey, A. H. (1992) “Political Economy”. En Clark, B. y G. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*; Oxford: Pergamon Press, 1992, Volume 3.
- Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press
- Hood, C. (2004) “Institutions, Blame Avoidance and Negativity Bias: Where Public Management Reform Meets the ‘Blame Culture’”. Disponible en: <http://bristol.ac.uk/Depts/CMPO/events/workshops/publicorg/hood.pdf>
- Hoxby, C.M. (2001) “The Return to Attending a More Selective College: 1960 to the Present”. Disponible en: <http://www.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/whole.pdf>

- Hoxby, C. M. (1997) “The effects of geographic integration and increasing competition in the market for college education”. (Revised version of 1997 NBER Working Paper No. 6323). Disponible en: [http://www.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/exp\\_tuit.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/exp_tuit.pdf)
- Hoxby, C. M. (1997a) “How the Changing Market Structure of U.S. Higher Education Explains College Tuition”; NBER Working Paper No. W6323. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=226077](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=226077)
- Jones, D. R. (1992) “Privatization”. En Clark, B. y G. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, Volume 2
- Jongbloed, B. (2004) “Regulation and Competition in Higher Education”. En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (eds.), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishing
- Kaiser, F., H. Vossensteyn y J. Koelman (2002) “Public Funding of Higher Education. A Comparative Study of Funding Mechanisms in Ten Countries”; CHEPS. Disponible en:<http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engreport02publicfunding.pdf>
- Kaiser, F.H., P. Van der Meer, J. Beverwijk, A. Klemperer, B. Steunenberg, and A. van Wageningen (1999) “Market type mechanisms in higher education: a comparative analysis of their occurrence and discussions on the issue in five higher education systems”; CHEPS report / Higher Education Monitor Thematic report. Disponible en: [http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete\\_list/english/English\\_reports.doc/](http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete_list/english/English_reports.doc/)
- Kim, S. and J-H. Lee, “Changing Facets of Korean Higher Education: Market Competition and the Role of the State”, *Higher Education*, Volume 52, Number 3, October 2006
- Lee, J-H and S. Kim (2003) “Hierarchy and Market Competition in South Korea’s Higher Education Sector”; KDI School of Pub Policy & Management Paper No. 03-04. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=504842](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=504842)
- Maharaso, M & D. Hay (2001) “Higher Education and Graduate Employment in South Africa”, *Quality in Higher Education, Vol. 7, No. 2* <http://www.qualityresearchinternational.com/ese/relatedpubs/Higher%20ed%20and%20grad%20emp%20in%20SA.pdf>
- Marginson, S. (2007) “Are neo-liberal reforms friendly to academic freedom and creativity?”, Centre for the Study of Higher Education, The University of Melbourne. Disponible en: <http://www.cshe.unimelb.edu.au/downloads/Sem-28May07paper.pdf>

- Marginson, S. (2007a) "Are neo-liberal reforms friendly to academic freedom and creativity?"; Centre for the Study of Higher Education, The University of Melbourne. Disponible en: <http://www.cshe.unimelb.edu.au/downloads/Sem-28May07paper.pdf>
- Marginson, S. (2005) "The public/private divide in higher education in the global era". Paper distributed to the Higher Education Colloquium, conference of Association for Studies in Higher Education (ASHE), Philadelphia, USA. Disponible en: <http://www.education.monash.edu.au/centres/mcrie/docs/othersrecentpapers/ashe-2005-colloquium-p-and-p-full-paper.doc>
- Marginson, S. (2004) "Global and National Markets in Higher Education"; Monash Centre for Research in International Education, Monash University, Australia; Lecture, 10 June 2004. Disponible en: <http://luk.staff.ugm.ac.id/phk/helts/HELTS2003-2010E.pdf>
- MARGINSON, S.(2004a) "Competition and Markets in Higher Education: A 'Global' Analysis", *Policy Futures in Education*, volume 2, N° 2. Disponible en <http://www.wwwords.co.uk/rss/abstract.asp?j=pfie&aid=1951>
- MARGINSON, S. (2003) "Markets in Higher Education: National and Global Competition"; Nzare/AARE Joint Conference, Auckland, New Zealand. Disponible en: <http://www.nzare.org.nz/pdfs/MAR03831.pdf>
- Massy, W. F. (2004) "Markets in Higher Education: Do They Promote Internal Efficiency?". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (eds.), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dodrecht: Kluwer Academia Publishing
- McCarthy, T. (1978) *The Critical Theory of Jürgen Habermas*. London: Hutchinson and Co.
- Meek, V. L. (2003) "Introduction". En Amaral, A., V. L. Meek y I. M. Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers
- Moodie, G. (2005) "University Rankings"; Griffith University. Disponible en: <http://www.griffith.edu.au/vc/staff/moodie/pdf/05atem3.pdf>
- Moodie, G. (2005a) "What's Wrong with University Rankings"; Australasian Association for Institutional Research 2005 forum, Melbourne, November 2005. Disponible en: <http://www.griffith.edu.au/vc/staff/moodie/pdf/05atem4.pdf>
- Neave, G. y F. A. van Vught (1994) Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds of Change. Oxford: IAU Press – Pergamon

- Neave, G. y F. A. van Vught (1991) *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press
- Neubauer, D. (2007) "Public Goods and Private Commodities—The Case of Higher Education". (Chapter to be published in the *Journal of Asian Public Policy* in 2008). Disponible en: [http://www2.eastwestcenter.org/education/ife2020/inst2007/IFE07readings\\_neubauer2.pdf](http://www2.eastwestcenter.org/education/ife2020/inst2007/IFE07readings_neubauer2.pdf)
- North, D. (2005) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press
- North, D. (1990) Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press
- Newman, F., L. Couturier y J. Scurry (2004) *The Future of Higher Education. Rethoric, Reality, and the Risks of the Markets*. San Francisco: Jossey-Bass
- Newman, F. and L. Couturier (2001) "The New Competitive Arena: Market Forces Invade the Academy"; Futures Project. Disponible en: [http://www.futuresproject.org/publications/new\\_competitive\\_arena.pdf](http://www.futuresproject.org/publications/new_competitive_arena.pdf)
- OECD (2007) *Glossary of statistical terms*. Disponible en: <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>
- OECD (2007a) "On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education"; Education Working Paper No. 7. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/24/38309943.pdf>
- OECD (2007b) "Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems - International Report"; Education Working Paper No. 6. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/23/38279332.pdf>
- OECD (2004) *On the Edge. Securing a Sustainable Future for Higher Education*. Paris: OECD, 2004. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/63/33642717.pdf>
- Park, N. (2005) "Korea". En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer (volumen 1).
- QAA (2007) "Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education". Disponible en: <http://www.qaa.ac.uk/academicinfrastructure/codeOfPractice/default.asp>

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE:  
UN ENFOQUE DE ECONOMÍA POLÍTICA COMPARADA

- Rappaport, D., J. M. Benavente y P. Meller (2004) “Rankings de universidades chilenas según los ingresos de sus titulados”; Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 306. Disponible en: <http://www.bcentral.cl/esp/estpub/estudios/dtbc/pdf/dtbc306.pdf>
- República de Chile (2006) Ley 20.129 establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Disponible en: [http://www.cnap.cl/materiales/Ley\\_%20Aseg\\_Calidad.pdf](http://www.cnap.cl/materiales/Ley_%20Aseg_Calidad.pdf)
- SCIImago (2007) *Generador de Rankings RI3 para clasificar Instituciones Iberoamericanas de Investigación*. Disponible en: <http://investigacion.universia.net/isi/isi.html>
- Shattock, M. (2006) “Great Britain”. En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, volumen 1.
- Shattock, M. (2003) *Managing Successful Universities*. Maidenhead, England: Society for Research into Higher Education & Open University Press
- Tadjudin, M. K. (2006) “Indonesia”. En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, Volume 1
- Task Force on Higher Education and Society (2000) *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington, D.C.: The World Bank
- Teixeira, B. Jongbloed, D. D. Dill and A. Amaral (eds.), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Dodrecht: Kluwer Academic Publishing, 2004.
- Tsuruta, Y. (2003) “On-going Changes to Higher Education in Japan and Some Key Issues”. Seminar
- Inside the Higher Education Institution in Japan: Responding to Change and Reforms. Disponible en: [http://www.dajf.org.uk/\\_pdf/sem72.pdf](http://www.dajf.org.uk/_pdf/sem72.pdf)
- Uribe, D. y J. Salamanca (2007) *Country Background Report – Chile*. OECD Thematic Review of Tertiary Education (versión no publicada )
- Van Vught, F. (1999) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers
- Vossensteyn, H. (2004) “Fiscal Stress: Worldwide Trends in Higher Education Finance”. Disponible en: <http://www.nasfaa.org/annualpubs/journal/Vol34n1/Vossensteyn.pdf>

- Vossesteijn, H. y E. Canton (2001) "Tuition fees and accessibility: the Australian HECS". En CHEPS, *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*. Disponible en: <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreekseni/bijzonder/29/bijz29.pdf>
- Weick, K. E. (1976) Education organizations as loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1
- White, H.C., *Markets from Networks. Socioeconomic Models of Production*; Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002
- Winston, G. C. (2003) "Toward a Theory of Tuition: Prices, Peer Wages, and Competition in Higher Education"; Williams Project on the Economics of Higher Education, Williams College, Discussion Paper Nº 65, 2003. Disponible en: <http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-65.pdf>
- Winston, G. C. (2000) "Economic Stratification and Hierarchy among U.S. Colleges and Universities"; Williams Project on the Economics of Higher Education, Williams College, Discussion Paper Nº 58. Disponible en: <http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-58.pdf>
- Winston, G. C. (1999) "Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education". En Belfield, C. R. and H. M. Levin (eds.), *The Economics of Higher Education. The International Library of Critical Writings in Economics*. Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, 2003.
- Winston, G. C. (1998) "For-Profit Higher Education: Godzilla or Chicken Little?"; Williams Project for the Economics of Higher Education. Disponible en: <http://www.williams.edu/wpehe/DPs/DP-49.pdf>
- Yonezawa, A. (2006) "Japan". En Forest, J. J. F. y Altbach, P. G. (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, Volume 1
- Yonezawa, A. (2002) "The quality assurance system and market forces in Japanese higher education", *Higher Education*, Volume 43, Number 1